

DROITS DE SEJOUR ET D'ACTION

des Navires belligérants

DANS LES EAUX TERRITORIALES NEUTRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le 7 Juin 1933, à 15 heures

PAR

Jacques LUCHAIRE

MEMBRES DU JURY

Président : M. LAMPUÉ

Suffragants : { M. NÉZARD, Professeur, Doyen de la Faculté.
 { M. LEPARGNEUR, Professeur.

CAEN

A. OLIVIER, imprimeur-éditeur, (M. CARON, directeur)

34, RUE DEMOLOMBE, 34

1933

THESE
POUR LE DOCTORAT

DROITS DE SEJOUR ET D'ACTION

des Navires belligérants

DANS LES EAUX TERRITORIALES NEUTRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le 7 Juin 1933, à 15 heures

PAR

Jacques LUCHAIRE

MEMBRES DU JURY

Président : M. LAMPUÉ

Suffragants : { M. NÉZARD, Professeur, Doyen de la Faculté.
M. LEPARGNEUR, Professeur.

CAEN

A. OLIVIER, imprimeur-éditeur, (M. CARON, directeur)

34, RUE DEMOLOMBE, 34

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1932-1933

DOYEN :

M. Henry NÉZARD (✠, I. ㊦)

DOYEN HONORAIRE :

M. Eustache PILON (✠, I. ㊦)

ASSESEUR DU DOYEN :

M. GOMBEAUX (I. ㊦)

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. CABOUAT (O. ✠, I. ㊦).

DEGOIS (I. ㊦)

PROFESSEURS :

MM. NÉZARD (✠ I. ㊦), *Professeur de Droit administratif*, chargé du cours de *Législation minière*.

GOMBEAUX (I. ㊦), *Professeur de Droit civil*, chargé du cours de *Droit international privé*.

BRIDREY (I. ㊦), *Professeur de Droit romain*, chargé du cours d'*Histoire du Droit public*.

LEPARGNEUR (I. ㊦), *Professeur de Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime* et du cours de *Notariat et Enregistrement*.

NOYELLE (A. ✂), *Professeur d'Economie politique.*

LEMONNIER (A. ✂), *Professeur de Droit civil, chargé du cours de Législation industrielle.*

PERREAU (A. ✂), *Professeur de Droit criminel.*

DEMONTÈS (A. ✂), *Professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil approfondi et comparé.*

LAMPUÉ, *Professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel, chargé du cours de Droit administratif.*

YVER, *Professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit public, chargé du cours d'Histoire de la Coutume de Normandie.*

LEDUC, *Agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique, du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours de Législation financière.*

BESNIER, *Agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.*

M^{lle} JACK, *chargée du cours de Procédure et Voies d'exécution.*

SECRETAIRE :

M. ROUX (I. ✂), *Secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.*

INTRODUCTION

« Wast ist das für ein Ding : Neutralität ? Ich verstehe es nicht ; es ist nichts damit » (qu'est-ce donc que la neutralité ? Je ne comprends pas — cela ne signifie rien) (1).

Tels étaient les termes dans lesquels Gustave-Adolphe répondait aux plaintes de l'Electeur de Brandebourg concernant les dommages subis par ses sujets à la suite des opérations militaires allemandes et suédoises. Cette boutade féroce correspondait bien à l'état d'un droit dont les éléments étaient loin de présenter une existence certaine.

La domination romaine, la féodalité et l'église enfin, par la limitation qu'elle avait imposé au monde civilisé en le bornant à la société chrétienne, avaient renfermé les individus dans des groupes dont les origines étaient diverses, mais où régnait le même principe : en face des droits légalement reconnus, il n'existait pas de droit naturel dont la force s'affirmât plus puissante.

(1) Cité par M. A. ROLIN : *Droit Moderne de la Guerre*, t. III, p. 198.

Que deux individus, deux nations fussent en guerre, il y avait là une situation de fait normale ; mais qu'un Etat tiers prétendit se maintenir en dehors du conflit, ceci n'était juridiquement pas concevable. Nous soulignons *juridiquement*, car si en droit la notion de Neutralité n'avait pas d'existence légale, en fait les nécessités des alliances, les intérêts politiques ou économiques, forçaient les belligérants à respecter les nations pacifiques dont la puissance militaire était suffisante pour les garantir. Que cette force vint à diminuer, qu'une coalition parût plus avantageuse, et les tolérances, le respect affecté disparaissaient pour faire place à une attitude belliqueuse qui se traduisait souvent par la maxime : « qui n'est pas pour moi est contre moi. » Ceci semble expliquer pourquoi, surtout en matière de guerre maritime, nous nous trouvons si souvent en face d'usages, de règles unilatérales, et non de conventions internationales. Ce ne fut que beaucoup plus tard que l'on reconnut le droit pour un état de se maintenir en paix avec chacun des belligérants et que l'on en fit un principe de droit international, tout en le voyant sous un angle différent des conceptions modernes. Au xvii^e siècle encore, la notion de la neutralité dépendait de celle de la guerre, et cette dernière était soumise à la distinction si souvent affirmée de la guerre juste et de la guerre injuste ; d'où diverses façons d'envisager les effets de la neutralité. Celle-ci pouvait être bienveillante, et l'on admettait fort bien qu'un état, lié par traité, fournisse armes ou navires, tout en restant neutre. Grotius lui-même acquiesce à cette possibilité et les auteurs qui reprendront sa doctrine,

Vattel, par exemple, tout en repoussant la première idée, reconnaîtront qu'un souverain peut, pour des raisons d'ordre économique, prêter de l'argent à un des belligérants et pas à l'autre, sous prétexte que le crédit de ce dernier ne lui inspire pas suffisamment confiance.

Quelle différence entre les conceptions du xvii^e siècle et celles des auteurs modernes !

Un des premiers, Galiani déclare (1) : « La nation qui s'abstient de prendre part dans la lutte s'appelle Neutre. En choisissant cet état elle exerce un droit qu'elle tient de la loi primitive, un droit sacré, inaltérable, imprescriptible. »

Cette définition, dont le mérite était de chercher une base dans le droit naturel (la Loi primitive) devait être maintes fois reprise par la suite, sous des formes différentes toutefois, car l'accord est loin de se faire, non sur le principe, mais sur les conséquences.

Calvo énumère un grand nombre de définitions parmi lesquelles celles de Funck-Brentano et Sorèl : « Les états neutres sont ceux qui ne prennent aucune part à une guerre soutenue par d'autres états... » ce qui les amène à préciser que, par conséquent « ...la neutralité consiste dans l'abstention de tout acte de guerre. »

Puis il donne la sienne propre : « la non participation à une lutte engagée entre deux ou plusieurs autres états. »

(1) *De Doveiri de principi neutrali*, cité par HAUTEFEUILLES.

Nous préférons citer, comme se rapprochant davantage des conceptions actuelles, la définition de Kleen : « La situation juridique dans laquelle un état pacifique est, autant que possible, laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre états belligérants, et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, en observant vis-à-vis d'eux *une stricte impartialité*. » Ces derniers mots donnent toute la valeur à la définition et en sont presque le résumé.

Mais les dernières guerres ont fait plus peut-être que les efforts de la doctrine pendant plusieurs siècles, car elles ont vu le désir de déterminer, de préciser la neutralité et de l'appliquer avec une rigueur toute nouvelle. Il n'y a plus seulement impartialité, il y a sévérité.

Les puissances neutres ont eu par-dessus tout la crainte de se voir entraîner dans les conflits, et ont voulu traiter les belligérants, quels qu'ils fussent, avec d'autant plus de sévérité que leur propre puissance se révélait insuffisante.

La notion de neutralité a pris ainsi un sens différent encore des définitions données jusque-là.

Il est certain que les neutres sont intéressés aux conflits. Ils subissent l'influence des facteurs économiques et sociaux qui jouent dès qu'éclate une guerre. Le neutre risque de voir son commerce diminuer, mais l'inverse pourra se produire lorsque sa situation géographique le favorisera. Il pourra être amené à fournir à tel ou tel pays des matières premières qui lui seront utiles, directement ou non, à la conduite de la guerre. Le trafic de certaines de ces matières a

été prohibé depuis longtemps sous le nom de contrebande de guerre, mais l'extension de cette prohibition a créé chez les neutres un état d'esprit tendant à mettre les belligérants en dehors de la loi.

Les pays neutres n'ont eu alors qu'une idée, celle de restreindre le plus possible les facilités qu'ils accordaient autrefois aux belligérants. Or les contacts avec ceux-ci se produisent sur les frontières pour certains états, mais aussi sur mer, ou dans les eaux territoriales pour beaucoup d'autres puissances neutres.

Le Droit Maritime International se trouvait de nouveau, bien que sous une autre forme, à la base de la notion de neutralité, et c'est de nouveau par lui, depuis le ^{xiii}e siècle jusqu'au ^{xx}e, que l'on cherchera à préciser les devoirs et les droits respectifs des puissances belligérantes et des puissances neutres.

Nous allons voir dans l'histoire du droit maritime l'exposé d'une longue lutte entre les belligérants et les neutres. Ces derniers vont invoquer successivement ou simultanément l'intérêt commercial, le respect dû au pavillon, et surtout, en dernier lieu, la souveraineté territoriale. Sous l'influence de motifs d'ordre économique ou politique, seront revendiqués, du ^{xiv}e siècle à nos jours : le droit à la libre navigation et la compétence exclusive sur les eaux territoriales. De leur côté, les belligérants invoqueront contre la première prétention des neutres, la nécessité d'atteindre l'ennemi par tous les moyens, d'où poursuite de la contrebande et blocus. Pour eux l'état de guerre sera déterminant et excusera les restrictions apportées à la liberté des mers. En face du second

point, respect du territoire maritime, les belligérants feront preuve de moins d'intransigeance. Aux neutres qui parleront droits, ils répondront devoirs. Ils consentiront à ne pas utiliser les eaux juridictionnelles et les ports neutres, mais exigeront en échange une stricte réglementation des rapports entre belligérants et neutres. Réglementation sur le séjour, sur le ravitaillement, sur l'armement et dans les derniers temps, sur la fourniture de combustibles.

Ainsi s'établira cette grande division du Droit de la guerre maritime, règles en haute mer, règles dans les eaux et ports neutres.

Pour les premières, les belligérants agiront comme bon leur semblera, mais bien vite les nécessités économiques joueront puissamment. Aussi les belligérants annonceront-ils leurs intentions et leur manière d'agir. C'est en cette matière que se trouvent les premières tentatives de réglementations, datant du xiv^e siècle, telles que le Consulat de la mer, ou mêmes antérieures, telles que les rôles d'Oloron. Plus tard nous assisterons aux variations des principes de chaque nation, mais il y aura toujours une base légale : Traités, Déclarations ou Ordonnances.

En matière de souveraineté, au contraire, peu de textes, pas de conventions jusqu'au xix^e siècle, mais des usages ou des préjugés ; les sentiments nationaux vont avoir une action prépondérante. Et comme il s'agit là, non plus de questions économiques, vitales, mais d'orgueil et de force, l'opposition va être beaucoup plus violente.

Situation logique au fond : en haute mer, où tout dépend du belligérant, soumission des neutres. Dans

la mer territoriale, où la souveraineté est admise dès le début, conflits violents et résistances des neutres aux belligérants qui veulent leur imposer des réglementations.

Cette distinction entre la haute mer et la mer territoriale va s'accroître jusqu'au xix^e siècle. Les principes économiques joueront pour la première et les questions d'orgueil national pour la seconde. A partir du siècle dernier, les raisons d'ordre économique vont grandir en importance. La responsabilité politique admise au xvm^e siècle fera place à la responsabilité financière, ainsi qu'il fut établi par exemple à la suite de la guerre de Sécession aux dépens de la Grande-Bretagne.

Puis les rigueurs de la guerre vont accentuer ce que les belligérants appellent les devoirs des neutres. Si bien que ceux-ci, exaspérés, vont demander la codification de la guerre maritime. Cette œuvre facilitée par les accords particuliers conclus au courant du xix^e siècle sera confiée à la II^e Conférence Internationale de la Paix et deviendra la XIII^e Convention de la Haye qui précisera d'une part les devoirs des belligérants et de l'autre ceux des neutres. Si bien que les prétendus droits des neutres au respect de leurs eaux territoriales, prendront définitivement pour eux la forme de devoirs, aggravés par le fait que les belligérants les rendront responsables des violations commises.

Cette dureté à l'égard des neutres a fort bien été mise en relief à la II^e Conférence de la Haye.

Le délégué belge s'éleva contre l'opposition sou-

vent faite des droits des belligérants et des intérêts des neutres.

« Les belligérants se laissent volontiers aller à considérer les neutres comme des gens embarrassants qui doivent s'éloigner de l'endroit où se transporte le champ des hostilités et de toutes les routes voisines, sans trop se soucier de leur commerce et de leur tranquillité » (1).

Si bien que les neutres, qui prétendent ne pas se mêler du conflit et s'abstenir de tout acte de guerre, ne pourront plus se limiter à des devoirs purement négatifs, et bien souvent à chaque prétendu droit des neutres va correspondre une obligation, non pas de passivité, mais d'action. Tant que la neutralité résidera dans le fait de ne pas prendre part aux luttes, cela sera aisé. Leur position deviendra beaucoup plus difficile quand ils devront défendre leurs droits et agir par violence pour s'opposer à l'accomplissement de certains actes.

On aperçoit dès maintenant le problème angoissant qui peut se poser dès que le neutre a le devoir de s'opposer, par la force au besoin, à toute violation de ses eaux territoriales. Qu'advient-il si ses moyens sont insuffisants ? et si les belligérants d'un parti émettent la prétention, réclament le droit d'assurer la défense des neutres, lorsque ceux-ci ne sont pas capables de se protéger par leurs propres moyens ?

Sans empiéter sur les développements historiques, on peut dès maintenant signaler qu'il en a été ainsi au cours de la dernière guerre.

(1) Cité par M. ROLIN : *Le Droit Moderne de la Guerre*, t. III.

Il y a là une théorie déjà esquissée par Haute-feuilles et qui peut juridiquement être soutenue. Mais on risque alors de mettre en danger le principe même de la neutralité.

Il est donc facile de concevoir l'importance de la question de neutralité des eaux territoriales. Il ne s'agit plus là seulement d'incidents épisodiques de la guerre maritime, mais de l'existence de la neutralité.

Les neutres ont longtemps souhaité une réglementation très étroite de l'action des belligérants, sentant bien que la paix dépendait, pour eux, de ce que ces derniers nommaient leurs obligations. Et en face des exigences de plus en plus grandes des puissances en guerre, peut-être même pouvons-nous voir dans cette attitude des neutres le désir plus ou moins avoué de faire pression sur les belligérants et de rendre ainsi plus difficile un conflit dans lequel les puissances neutres, dans l'état du droit moderne, n'ont rien à espérer d'un bouleversement économique.

★
★★

Les abus commis au cours des dernières guerres n'ont cependant pu faire disparaître la notion de la souveraineté de l'Etat riverain sur la portion de mer qui baigne ses côtes. Cette autorité, cette puissance lui ont été reconnues depuis longtemps, malgré les graves difficultés que suscitait toute tentative faite pour en préciser l'exercice. De nombreuses théories se sont efforcées de lui donner un fondement juridique qui permît de s'appuyer sur des arguments

précis plutôt que sur un état de fait dépendant de la volonté de tel ou tel pays.

On se trouve en face de deux questions, l'une en droit, l'autre en fait. Comment expliquer la nature de la souveraineté de l'Etat riverain ? Comment ensuite délimiter l'étendue de la zone sur laquelle s'exercera son pouvoir ?

On peut en effet considérer la mer territoriale comme un prolongement des possessions terrestres ; le droit de l'Etat sera donc absolu dans un cas comme dans l'autre, et son autorité indiscutable et illimitée. C'est la théorie de la Souveraineté à laquelle s'opposent les thèses du droit de propriété et du droit de servitude.

La dernière, la plus récente, part de l'idée que l'ensemble des nations forme une personne morale internationale qui se trouve posséder la souveraineté des mers, sans jouir toutefois des droits accordés à l'Etat riverain : droit de pêche, de visite douanière, sanitaire, de neutralité ; on peut même y ajouter de pilotage.

Cette théorie, construite par M. de Lapradelle, ne peut être réfutée, ni même discutée en quelques mots, mais on peut objecter : 1° que la notion de personne morale internationale, bien que plus assurée dans ces dernières années, présente encore trop d'imprécisions quant à ses applications dans le droit positif actuel ; 2° que classer la neutralité comme un simple droit de servitude est lui donner trop peu d'importance. Le droit de se maintenir dans la neutralité est un droit fondamental, qui met en jeu l'existence même des nations ; la servitude dépend surtout des faits et

de l'exercice des règles coutumières. Il est donc difficile de lui donner une base juridique suffisamment solide et d'assurer son application autrement que par une constante activité. Le droit à la neutralité est une des formes les plus respectées de la législation internationale et possède un caractère d'universalité et de morale trop puissant pour se contenter d'avoir comme fondement un simple droit de servitude.

Aussi d'autres théories ont-elles voulu déterminer le droit de l'Etat en se basant sur le principe de la propriété, principe déjà cité par Vattel et défendu depuis par Hautefeuilles. « Il y a possession continue, complète, absolue, comme s'il s'agissait d'un fleuve, d'un lac ou d'une partie du territoire terrestre ».

Cette thèse reprise par Hall puis par M. Pradier-Fodéré considère bien la mer territoriale comme la continuation du territoire, et par là elle se rapproche de la théorie de la souveraineté. Mais elle s'attache surtout à la possession matérielle, ce qui semble malheureusement peu facile à exiger et à maintenir.

Aussi la troisième théorie, celle de la souveraineté est-elle de beaucoup la plus répandue.

Suivant cette dernière opinion, il y a continuation du territoire, aussi bien que du régime juridique. La majorité des pays étrangers s'est ralliée à ce point de vue, ainsi que le montrent le « Territorial water act » anglais de 1878 (provoqué par l'incident du « *Frankonia* ») et la jurisprudence américaine.

De son côté, l'Institut de Droit International se joignit aux partisans du droit de souveraineté par l'article 1^{er} de son règlement : « L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone de la mer qui baigne

ses côtes, sauf le droit de passage inoffensif réservé par l'art. 5. Cette zone porte le nom de mer territoriale. »

C'était le triomphe du principe de la souveraineté nationale, principe que de très anciennes prétentions avaient poussé à l'extrême. Ne vit-on pas, en 1177, la Papauté accorder à Venise la souveraineté sur toute l'Adriatique, puis opérer le partage du monde connu en deux sphères d'influences, par la fameuse « ligne Alexandrine » ? Le « Mare clausum » de Selden est-il autre chose que l'orgueil démesuré d'un peuple qui se croit maître, non d'une faible étendue de mer, mais de toute sa surface ?

Une fois la liberté de la haute mer reconnue, après bien des hésitations et des réticences, n'a-t-on pas été obligé de tempérer cette générosité par le respect dû à la mer territoriale, sentiment basé sur une notion de souveraineté que les faits ont toujours tenté de rendre aussi relative que possible. La restriction apportée par le principe de l'innocence du passage en est une illustration. On ne parle même plus d'une notion de souveraineté, mais d'une simple mesure de sécurité. Ce n'est que dans ce cas que l'on autorise le neutre à fermer l'accès de ses eaux juridictionnelles. Et si, par la force des choses, la souveraineté sur le domaine maritime est plus tolérante que sur le domaine terrestre, c'est qu'il est plus facile de la diminuer en invoquant une différence de fondement juridique, on encore en s'appuyant sur le moins grand danger couru ou encore sur la faible quantité des dégâts commis. Mais cela n'est qu'apparence. La neutralité maritime est plus hospitalière parce que la

souveraineté est moins puissamment étayée, soit par la puissance matérielle, soit par la possession.

Le problème de la limitation pratique est soumis à la même influence des faits et aux mêmes difficultés. Le critérium célèbre de Bynkershoeck a longtemps été consacré par la coutume internationale, parce qu'il était basé sur l'emploi de la force, à laquelle on associe les idées de sécurité et de protection. C'est de tous temps la lutte entre les deux volontés, celle de l'Etat qui veut affirmer son autorité en la basant sur sa souveraineté matérielle ou morale, et celle de la Communauté Internationale (s'il est possible d'employer ce terme pour l'opposer à l'Etat individualisé. Cette dernière ne pouvant pas ne pas reconnaître les droits du premier, fait dépendre leur application de nécessités impérieuses, telle que la sécurité. Et le conflit sera éternel ! En la matière qui nous intéresse, il se présentera sous la forme de l'opposition entre les prétentions des belligérants qui veulent le plus de liberté possible, et celles des neutres qui désirent, en exigeant le respect de leur souveraineté, se mettre à l'abri de tout risque de guerre.

Opposition dont nous citons plus haut l'importance en ce qui concerne l'existence même de la neutralité.

Et c'est pourquoi, même en temps de paix, l'accord n'a *jamais*, et nous soulignons ce mot, pu se faire sur la limitation de l'étendue des eaux territoriales.

En temps de guerre, une seule volonté : celle de la plus forte puissance maritime, solution éminemment contraire au droit, mais indéniable en fait. Et quand, pour n'en citer qu'un seul exemple, l'Espagne a voulu,

en 1914, comme la Norvège du reste, fixer à 6 milles la limite de ses eaux territoriales, la Grande-Bretagne a déclaré qu'elle ne reconnaîtrait qu'une zone inférieure de moitié. Force fut aux neutres de s'incliner, tout en conservant, ce que personne ne songeait à nier, toutes leurs prétentions au point de vue douanes, pêches, et tout ce qui ne concernait pas l'état de neutralité.

L'histoire de la réglementation et de la délimitation du droit de la mer territoriale reflète bien les difficultés de toutes sortes qui leur font obstacle. Car jamais un critère n'a recueilli toutes les adhésions.

Tantôt, comme Philippe II d'Espagne, on a voulu prendre le champ visuel comme moyen d'apprécier la distance maxima où s'étendaient les eaux territoriales. Tantôt, au contraire, on a préféré un argument plus matériel. C'est la fameuse délimitation de Bynkershoeck, lequel, se basant sur le fait qu'un Etat n'a de souveraineté sur un territoire qu'autant qu'il est capable de s'en assurer la maîtrise, a donné comme limite la portée extrême de l'arme la plus puissante, le canon.

Rares sont les normes du Droit International qui ont eu une application aussi généralisée !

Mais la portée du canon varie avec les progrès de la balistique ; on en vint à reconnaître que cette instabilité pouvait présenter quelques difficultés et ne plus être en harmonie avec l'état actuel des engins d'artillerie. Aussi vit-on apparaître, dans le droit positif, le principe « des trois milles marins ».

L'Institut, à La Haye, a porté cette distance à six

milles, tout en laissant aux Puissances Neutres la possibilité de préciser un chiffre plus fort encore, allant jusqu'à la portée extrême des canons modernes. C'était une solution qui laissait subsister les différentes thèses.

Aussi, en beaucoup de cas, se prononça-t-on pour la détermination arbitraire de la limite des eaux juridictionnelles. Certaines théories ont cependant voulu redonner au vieux système de Bynkershoek un regain de vitalité en spécifiant que la mer littorale serait mesurée en considération de la menace que présente pour le littoral un obus tiré du large. C'est l'ancien argument que la zone de mer territoriale doit pouvoir protéger le rivage contre les projectiles mal dirigés qui pourraient l'atteindre, tel que le cite Azuni.

Quoiqu'il en soit, les limites, au début de la guerre de 1914 présentaient une certaine variété, 6 milles pour la France (Décret du 18 octobre 1912), 3 pour la Grande-Bretagne, toujours fidèle à ses principes ; 3 pour la Grèce ; 4 ou une lieue marine pour la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et les Etats-Unis.

L'Italie et la Russie manquaient de précisions et semblaient se rallier au système de la portée de canon. Quant à l'Espagne, on sait ce qu'il advint de ses prétentions. De leur côté, les empires centraux adoptèrent généralement la distance de 3 milles marins.

Cette similitude de vue entre la Grande-Bretagne et ses adversaires permit du reste aux Alliés d'imposer leur volonté aux Neutres, et si en droit, on ne peut que s'élever contre un pareil abus contraire aux

principes de la liberté, il faut cependant reconnaître que cette unification de vues par la force, la première qui ait jamais été réalisée, eut des résultats heureux. Elle supprima bien des causes de conflits et de controverses, ce qui se serait fatalement produit si chaque état avait prétendu maintenir son système préféré.

CHAPITRE PREMIER

Origines et Historique de la réglementation

SECTION I. — DES ORIGINES A LA GUERRE DE SÉCESSION

§ 1^{er}. — *Les premières réglementations. — Les infractions. — La Déclaration de Neutralité de 1780.*

La situation des neutres a été longtemps précaire, surtout dans les guerres maritimes. Ainsi qu'il a déjà été dit, nous trouvons, sur cette matière, beaucoup d'usages, mais peu de règles générales. Jusqu'au xvm^e siècle, on est obligé, pour comprendre les agissements des belligérants et les protestations des neutres, de ne pas perdre de vue la notion de neutralité telle qu'elle était appliquée en haute mer. L'absence de règles juridiques, la tendance des belligérants à étendre les effets de la guerre maritime, ne permettent pas en effet de négliger les premières tentatives de réglementation générale.

Car c'est le traitement infligé en mer aux neutres qui les rend si susceptibles quant à leur souveraineté sur les eaux juridictionnelles. Et jusqu'au moment où

le droit de la mer territoriale formera vraiment une jurisprudence spéciale, il est bon de se rappeler l'esprit suivant lequel les belligérants agissaient, d'une façon générale, envers les puissances neutres.

Il y a, il faut le dire aussi une autre raison d'ordre historique, qui a ici son importance. C'est que jusqu'au xvii^e siècle, la souveraineté absolue sur les eaux territoriales n'est pas nettement établie. Nous sommes encore à l'époque où les polémiques juridiques sont violentes entre l'Angleterre et la Hollande, car la première a succédé à l'Espagne et au Portugal dans leurs prétentions de maîtrise exclusive des océans. D'autant plus que les guerres maritimes sont provoquées et aggravées par la colonisation et l'extension de nouveaux marchés commerciaux. Si bien que, jusqu'en 1780, date de la première ligne de neutralité, l'histoire du droit peut présenter l'évolution suivante :

A l'origine, une très importante déclaration sur la guerre maritime, le « Consulat de la Mer » puis le développement des conflits sur mer et une incertitude, une variabilité dangereuses dans les conceptions des différentes nations. Ensuite l'influence de la doctrine, la pression des facteurs politiques ou économiques suscitent un mouvement d'opinion en faveur des neutres et du respect de leur souveraineté. Ceux-ci profitent pour préciser leur attitude, ce qui permet, au milieu du xviii^e siècle, de donner un tableau approximatif des règles en usage quant aux conflits dans les eaux neutres, au droit de passage, d'asile et de séjour.

L'influence réunie de ces divers facteurs permettra ainsi en 1780 une première tentative de convention et

de réglementation des droits des belligérants. A partir de cette date importante, le droit de la mer territoriale entrera dans une phase nouvelle.

C'est par le célèbre code maritime connu sous le nom de « Consulat de la mer » que l'état de neutralité et le droit de s'y maintenir ont été reconnus pour la première fois, au début du xiv^e siècle. Ce code contenait un exposé très intéressant de ce qui était appelé « les bonnes coutumes de la mer ». Il n'était pas encore question de la violation des eaux territoriales dont nous avons déjà tracé l'évolution historique et savons combien peu déterminée en était la notion. Mais le « Consulat de la mer » établissait le respect de la propriété neutre, ce qui était beaucoup. Par lui étaient exemptées de la capture les marchandises neutres sur navire ennemi. Mais par contre, la marchandise ennemie était de bonne prise, même sur navire neutre. On n'en était pas encore arrivé à la règle du pavillon couvrant la marchandise.

Le Consulat de la mer eut une influence considérable, non seulement dans la Méditerranée, mais dans la mer du Nord, lors des conflits de la Ligue Hanseatique. Mais son importance vint surtout du fait qu'il avait la valeur d'une loi coutumière, par suite des nombreux traités spéciaux qui déclarèrent le confirmer. Parmi les plus anciens on peut citer ceux de 1351 entre l'Angleterre et les villes maritimes de Castille et de Biscaye, et en 1353 entre l'Angleterre et le Portugal. Au début du xvi^e siècle, du fait de la France, la situation des neutres empira, lorsque l'on en vint à confisquer leurs marchandises quand elles naviguaient sous pavillon ennemi. Ce fut le système

de l'infection hostile : « Robe d'ennemi confisque robe d'ami ». Etait également saisie la propriété ennemie sous pavillon neutre (Edits français de 1543 et 1584).

Cette politique avait ses motifs. La découverte du Nouveau Monde fait prédominer les intérêts commerciaux. Chaque nation maritime tente d'annihiler le commerce des nations concurrentes et de confisquer toutes marchandises étrangères.

Etant donné cette façon de faire, tendant à conquérir la souveraineté maritime et à créer pour soi le monopole du commerce et du trafic, il était naturel que les neutres fussent regardés avec la plus extrême méfiance et qu'il ne leur fut pas permis de naviguer en temps de guerre comme en temps de paix. Quant au respect de leur souveraineté, de leur pavillon, il n'en était naturellement pas question dans cet état de crise.

Cette rigueur, dont la France avait donné l'exemple, s'atténua cependant ; les tribunaux de prises ne se crurent du reste pas entièrement liés par les édits royaux dont ils atténuèrent souvent la sévérité, dans l'intérêt du commerce, donc une fois de plus pour des raisons d'ordre économique. Le Parlement de Paris s'éleva même en 1592 contre la confiscation des marchandises neutres, soutenant que l'édit de 1543 devait être considéré comme tacitement abrogé, faute d'avoir été confirmé expressément par une ordonnance ultérieure.

Le résultat de cette campagne fut d'admettre en France que le pavillon couvrit la marchandise, mais en conservant le principe italien de la « robe ennemie » et en autorisant la saisie des marchandises neu-

tres sous pavillon ennemi. C'était le renversement du système du Consulat.

Sous Louis XIV, redoublement de sévérité, par l'ordonnance sur la marine de 1681 (art. VII, titre des prises) qui établit qu'étaient de bonne prise et les marchandises ennemies sur navires neutres, les marchandises neutres sur navires ennemis, et les navires eux-mêmes. Mais ce système ne dura pas, car il n'y avait là qu'une mesure politique, arme de combat contre l'Angleterre, et non le résultat de l'évolution d'une doctrine en matière commerciale ou maritime. Les publicistes eux-mêmes attaquèrent cette disposition, à tel point qu'au xviii^e siècle on ne trouve que quinze traités confirmant les vieilles règles du Consulat de la Mer, alors que trente-six accords préférèrent le nouveau principe : « Vaisseau libre, marchandise libre, vaisseau ennemi, marchandise ennemie. »

Durant toute cette époque, d'ailleurs, la politique anglaise est remarquable par son arbitraire et son absolutisme, uniquement dictés par des motifs économiques.

La base en était bien le Consulat de la Mer, mais il en fut fait un abus constant afin d'exercer un droit de saisie sur la propriété neutre, et par l'exercice du blocus, on finit par englober parmi les articles de contrebande de guerre presque tous les objets d'un commerce licite. La Grande-Bretagne poussa si loin l'exagération qu'elle prétendit que des navires hollandais s'étaient convertis « par adoption » en navires français, monopolisant par là tout le trafic colonial international.

En face de ces abus parfois criants, la doctrine va

apporter une aide précieuse aux champions de la Neutralité. Son rôle au xviii^e siècle sera de dégager des principes nouveaux et de les faire pénétrer dans l'opinion publique, soutenue en cela par l'influence et les répercussions des circonstances économiques.

Alors que Grotius lui-même ne parle que très brièvement des neutres, les auteurs qui le suivent vont déclarer qu'un neutre, étant un individu qui veut rester en dehors de la lutte, a le droit au respect de son territoire ; il devra, par contre, s'abstenir d'aider tel ou tel belligérant. Les motifs de guerre se sont, en outre, transformés, et ce changement, quoique partiel, a eu ses répercussions sur l'esprit des peuples. Pour beaucoup, la guerre apparaît comme un « accident » aux causes et aux effets regrettables, dont les conséquences économiques ne sont plus ce qu'elles étaient deux siècles auparavant. D'où accroissement du nombre des Etats voulant la paix, et le fait même qu'ils sont plus nombreux les rendra plus forts ; quand la majorité leur sera acquise, tout à fait à la fin du xviii^e siècle, ils manifesteront pour la première fois leur désir d'union et leur volonté de ne pas souffrir des conséquences des conflits. Encore la protestation sera-t-elle bien illusoire et bien timide !

En même temps, on voit apparaître le sentiment de l'égalité de traitement envers chacun des belligérants. Le traité franco-américain de 1778 fut dénoncé sur les protestations véhémentes de la Grande-Bretagne. Autre exemple : la Suède étant en guerre avec la Russie, le Danemark fournit à cette dernière puissance les secours stipulés par un traité antérieur. La Suède protesta contre cette conduite et la déclara contraire

au droit des gens (ce qui ne se serait certainement pas produit au siècle précédent).

De son côté la notion de souveraineté a évolué, ainsi que nous l'avons exposé, si bien que les coutumes de la mer, les écrits des auteurs et surtout les règlements de chaque prince permettent, dès le xviii^e siècle d'exposer les revendications des puissances en paix et de déterminer les devoirs des belligérants dans les eaux neutres sur un certain nombre de points : passage, action, séjour et asile, ravitaillement.

I. — *Le passage*. — C'est la question la moins importante, sauf pour certains détroits, aussi est-ce celle qui a été la moins étudiée et qui, au siècle où nous nous plaçons, a suscité peu de difficultés. En effet, elle est dominée par la théorie du passage « innocent », laquelle a existé fort longtemps. Les défenseurs du droit de passage sur le territoire terrestre étaient beaucoup plus forts encore quand il s'agissait du domaine maritime. Du moment que le premier était admis, et on trouve déjà l'opinion de Grotius, le second devait l'être fatalement. Si l'objection du manque de respect à la souveraineté est écartée ou repoussée, ce n'est certainement pas la crainte des dommages causés qui peut prohiber ce passage dans les eaux territoriales, puisque nul dégât n'est commis. La doctrine invoque également la nature plus restreinte du droit de souveraineté sur les eaux que sur terre. L'opinion des auteurs est presque unanime sur ce point. Pour Wolff, la question est résolue, dans le sens affirmatif, parce qu'il appelle « le droit à l'usage non nuisible des choses qui sont dans le domaine d'autrui ». Pour lui, ce serait là un vestige

de la communauté primitive. Succédant à la propriété collective, la propriété individuelle n'est pas un motif pour refuser aux autres l'usage non nuisible de ce qui s'est, par l'effet du hasard, trouvé placé dans un domaine déterminé. Seulement, et c'est par ce détour que Wolff se montre favorable aux neutres, le détenteur est seul juge du caractère non nuisible, et il en est de même d'une nation qui peut interdire ou restreindre l'usage de son territoire.

De plus intervient à nouveau une distinction essentielle à ses yeux, celle du caractère, du fondement de la guerre. Il admet le passage des forces belligérantes, car c'est pour lui un usage légitime ; et ce droit de passage sera logiquement, « de jure », accordé aux nations dont la guerre sera juste.

Vattel distingue la mer territoriale et les détroits qui servent à la communication de deux mers libres. Pour lui, le passage ne peut être refusé par la nation qui le détient si cette circulation est sans danger pour elle. Cependant, le soin de sa propre sécurité l'autorise à prendre toutes les précautions nécessaires, et même à exiger un droit de péage.

En cas de conflit, il est de l'avis de Grotius et de Wolff et admet que la guerre ait des causes justes. L'usage innocent sera admis, mais il sera imparfaitement établi, car il dépendra de l'appréciation du neutre.

La doctrine, dont nous venons de citer quelques extraits, invoquait encore d'autres arguments. Elle faisait valoir que les belligérants ont, sous certaines conditions, l'accès dans les ports neutres, et qu'il semblait difficile de leur en refuser le simple passage,

d'autant plus que ce dernier ne laissait aucune trace.

Enfin les nations neutres ne pouvaient pas protéger toutes leurs côtes, surtout dans les colonies, et il leur fallait bien tolérer ce qu'il était impossible d'empêcher.

Seule se posait d'une façon embarrassante au point de vue pratique la question des détroits. Un échange de notes diplomatiques entre le Danemark et la France permet cependant de reconnaître que les nations neutres pouvaient parfaitement à la fin du xviii^e siècle, fermer l'accès des détroits aux navires belligérants. Ainsi en témoigne une lettre de la cour de Danemark :

« ...Le roi de Danemark et de Norvège, pour entretenir la libre et tranquille communication entre ses provinces, a donc résolu de déclarer : que la Baltique était une mer fermée, incontestablement telle par sa situation locale, où toutes les nations doivent et peuvent naviguer en paix, et jouir de tous les avantages d'un calme parfait, S. M. ne saurait admettre l'entrée de vaisseaux armés des puissances en guerre dans cette mer, pour y commettre des hostilités contre qui que ce soit. »

Ce à quoi la cour de France répondait le 25 mai 1780 :

« ...Bien loin de vouloir étendre le théâtre de la guerre, le roi a montré constamment le désir de le restreindre. L'attention de Sa Majesté à fixer précisément l'espace des côtes neutres dans lequel ses sujets ne pourraient pas attaquer l'ennemi, a prouvé déjà combien elle respectait la souveraineté de toutes les puissances qui bordent la mer Baltique, ayant embrassé la neutralité, Sa Majesté a regardé cette mer comme fermée de l'aveu même de ses

souverains. Elle continuera à en agir de même, et S. M. Danoise paraissant désirer que des ordres soient donnés pour qu'aucun vaisseau français ne commette des hostilités au delà du Sund, M. l'envoyé du Danemark peut assurer ce monarque que le Roi se prêtera volontiers à cette démarche. »

Cette correspondance permet donc d'établir que le passage n'est pas un acte d'hostilité, qu'il ne constitue pas une violation de la souveraineté d'un état sur ses eaux territoriales, mais que cet état n'est pas obligé, comme il a été prétendu, de livrer passage au navire belligérant. Il a au contraire le droit de fermer l'accès des mers intérieures quand il le juge nécessaire à sa sécurité ou aux libertés du commerce.

Les principes semblent donc être nettement établis, car ils ne font l'objet que de très rares incidents et au xix^e siècle, ils seront admis sans discussion.

Beaucoup plus ancienne au contraire est l'interdiction de commettre des hostilités dans les eaux neutres.

II. — *Actions des belligérants.* — L'action des navires belligérants dans les eaux neutres devrait être prohibée, ou réglementée, dès que les limites de la mer territoriale et la souveraineté sur ces eaux seraient reconnues. La première prohibition que nous connaissons date de 1521, à l'occasion de la guerre entre François I^{er} et Charles-Quint. Le cardinal Wolsey trouva nécessaire de mettre l'Angleterre à l'abri de la lutte par une convention expresse : il spécifia que dans les eaux britanniques le commerce ne devait

pas être troublé. Mais, suivant en cela les idées de son temps, il autorisa le passage innocent (1).

Plus tard, nous trouvons une déclaration de Jacques I^{er} formelle sur ce point : « ...à l'intérieur des chambres du roi ou toute autre place de nos possessions, les actes d'hostilité des belligérants, capture de vaisseaux ennemis et visite de navires étrangers sont interdites... » Cette injonction de respecter les eaux territoriales neutres fut renouvelée en 1633, 1668, 1683.

Un juge anglais (Lord Jenkins) déclare que toute prise faite dans une chambre du roi par un corsaire étranger sorti des ports anglais et qui s'était maintenu dans le voisinage, devait être relâchée. En 1683, la déclaration précisait : « ...We, finding that the freedom and security of our navigation from and to our ports in time of hostilities between neighbouring princes has been much disturbed, nay the reverence due to our ports, harbours and other place under our direct protection has been violated by the partial practices deprevations and insolencies of private men of war and others pretending commissions for the present hostilities... »

Jusque dans la pratique, l'interdiction semblait nettement exprimée. Mais les exemples historiques montrent qu'il y eut malheureusement bien des violations commises ; le simple tableau suivant en est une illustration.

1627. — Les Anglais s'emparent d'un vaisseau français dans les eaux hollandaises.

(1) REDSLOB : *Histoire des grands principes du droit des gens*.

1631. — Les Espagnols attaquent les Hollandais dans un port danois.
1639. — Les Hollandais, à leur tour, sous la direction de l'amiral Tromp, détruisent une flotte espagnole dans les eaux anglaises.
1666. — Les Hollandais s'emparent de navires anglais dans l'embouchure de l'Elbe. La même année, les Anglais tentent à Bergen, de s'emparer d'une flotte hollandaise.
1693. — Les Français brûlent à Lisbonne des vaisseaux hollandais.

Voilà pour le *xvii*^e siècle.

Les auteurs parlent peu de la question, bien que l'on trouve chez Binkershoek la prohibition de tels actes.

« ...In medio mari, ut pote nullius territorio ad ipsum licet, sed in territorio utriusque amici, qui hortem agit, agit et adversus principem qui ubi imperat, et omnem vim a quocumque factam legibus coercet... »

Cet auteur admettait par contre qu'un navire ayant engagé le combat en haute mer, puisse le continuer, dans la chaleur de l'action, jusqu'à l'intérieur de la mer territoriale. Mais cette opinion resta presque unique et les règles en usage au *xviii*^e siècle lui donnèrent un démenti formel. A cette époque, en effet, on voit se préciser le droit du neutre au respect de la souveraineté.

Si bien que la prohibition de tout acte d'hostilité, capture de navires marchands, combats..., etc., est

basée sur des motifs qui seront désormais invoqués en toute circonstance.

1°) *Il y a violation formelle et atteinte à la souveraineté quand de pareils actes sont commis.* Sans doute, dans ce cas, l'oubli des limites fixées (par le droit des gens) peut être moins grave que si ce combat illicite avait eu lieu sous la portée réelle des canons d'une forteresse, mais cela n'en constitue pas moins une violation précise des eaux territoriales. En conséquence, toute prise faite dans ces conditions est illégale et doit être considérée comme telle, donc nulle.

Nous ne voulons pas parler ici des raisons purement matérielles qu'invoquèrent certains auteurs comme Azuni, tel que le dommage que les projectiles mal dirigés pouvaient causer.

Mais le second principe qui ne sera du reste qu'imparfaitement formulé, quoique mis en pratique, va préciser les responsabilités.

2°) *Il est du devoir du neutre d'intervenir, sans quoi sa responsabilité politique pourrait être engagée.*

Un exemple, fort connu du reste, est l'incident de 1759 ; une escadre anglaise, numériquement plus forte, attaqua quatre vaisseaux français au large des eaux portugaises. Les Français ne pouvant résister engravèrent volontairement leurs navires sur la côte au pied des batteries portugaises, les Anglais recommencèrent le feu, incendièrent deux des vaisseaux français, et emmenèrent les autres.

Sous la pression française, le gouvernement portugais, par la personne du Marquis de Pombal, en se basant sur le droit des gens, réagit avec une énergie et une persévérance dont on trouve peu de précédents

dans l'histoire. Ce fut à un point tel que l'Angleterre délégua un envoyé extraordinaire afin de donner toutes satisfactions dues au Portugal pour l'outrageante violation de son territoire. Toutefois la France se vit, comme auparavant, dépouillée de ses bâtiments, car l'Angleterre refusa toute indemnité. Le Portugal en fit autant, si bien que la France en fit un des motifs de sa déclaration de guerre au Portugal en 1762, arguant de la mauvaise foi portugaise et de sa responsabilité.

Devant ces faits, les nations neutres comprirent que leur intérêt était en jeu et multiplièrent les prohibitions.

Citons un édit du Grand Duc de Toscane en date de 1774, un autre du pape, interdisant, « suivant l'usage général des nations » (la phrase et l'expression sont à signaler, car elles marquent bien l'état coutumier du droit maritime), tout acte d'hostilité à portée de canon des côtes. « ...En cas de violation, un coup de canon à blanc serait tiré, puis les contrevenants seraient visés par canons et mousqueterie... » (1779).

En 1777, une circulaire adressée à tous les commandants de navires américains armés les invitait à s'abstenir de capturer les bâtiments ennemis, ou neutres, tant qu'ils étaient sous la protection d'un fleuve, d'un port, ou de la côte d'un pays neutre « ...de tels actes seraient contraires aux coutumes et usages des nations ».

Des violations des eaux territoriales furent cependant encore commises. En 1781, par exemple, Suffren attaqua l'amiral anglais Jonhston, qui avait mouillé dans la baie de la Praya, aux Iles du Cap Vert, pos-

session portugaise. Dans ce combat, les forts portugais joignirent leurs feux à celui des Anglais, ainsi que le commandait le souci de la neutralité.

Rentré en France, Suffren vit approuver son agression, sans doute en représailles de l'affaire de Lagos en 1759. Mais ce n'était là qu'un cas exceptionnel, et le principe de la prohibition fut désormais universellement reconnu. Une infraction commise par les Français peu après, lors de la Révolution, sera à l'origine d'un immense progrès de la réglementation de la guerre maritime.

III. — *L'Asile*. — Avec l'asile, nous arrivons à une notion qui se présente très simple au XVIII^e siècle et que les auteurs, comme les gouvernements, ont compliquée au point d'en faire un des points les plus vagues et les plus embarrassés. L'asile, dont nous donnons ici une définition sommaire, celle qui correspond à l'époque, doit être, dès le début, distingué du séjour dans les eaux neutres. Aussi nous permettons-nous de ne pas adopter celle de M. Fauchille qui déclare : « l'origine de l'asile se trouve dans deux traités de 1495 et 1515, le premier reconnaissant aux navires de guerre des Etats contractants le droit d'aborder librement dans les ports de l'un ou de l'autre, le second ayant au contraire pour but de décourager autant que possible l'usage de leurs ports par les vaisseaux de guerre des autres Etats... » (*Traité de droit international public*, t. II, n° 1463, 6).

Avant le XIX^e siècle, l'asile paraît être la relâche forcée, imposée par des avaries graves ou par le mauvais état de la mer, faits qui mettent un navire en danger. Il y a là un cas de force majeure très net-

tement distinct de l'entrée dans un port neutre, entrée volontaire, ayant pour but de prendre des vivres ou des armes, de débarquer des malades ou des blessés.

Et ce qui tendrait à prouver l'exactitude de notre affirmation, c'est l'existence de deux arguments dont voici le résumé :

1°) Dans les conventions modernes, on a toujours distingué entre la relâche forcée, et le séjour. Les auteurs qui se sont le plus énergiquement montrés partisans du droit pour les neutres de fermer l'accès de leurs ports, ont toujours admis l'exception de danger ou de mauvais temps. D'autre part, les réglementations du droit de séjour qui tendaient à écourter la présence des belligérants, ont admis une relâche plus longue en cas de réparations ou d'état de la mer (art. 12 et 17 de la Convention de 1907).

2°) Même dans l'historique des faits, au XVIII^e siècle nous trouvons cette distinction plus marquée encore, puisque l'asile paraît être un droit supérieur, négligeant même l'état de guerre.

Ainsi un navire anglais, forcé de se réfugier dans un port espagnol, à La Havane, alors que les deux nations étaient en guerre, se vit rendre sa liberté, avec l'affirmation que l'asile était un devoir d'humanité et de solidarité. Calvo, d'autre part, cite le fait suivant : « En 1758, le *Belliqueux*, après un dur combat contre une escadre anglaise, se vit contraint par le manque de vivres et les vents de se diriger sur le port de Bristol, espérant que, vu la force majeure, son navire serait respecté par les autorités britanniques. Sur l'assurance qu'il ne serait pas inquiété, assurance donnée par une frégate anglaise, le *Belliqueux* alla

mouiller à Bristol, où il fut du reste capturé sur le champ.

Néanmoins, cela prouve qu'il existait un usage, plus ou moins en vigueur, il est vrai, sans lequel le commandant du *Belliqueux* n'aurait pas espéré pouvoir repartir (1).

Signalons pour conclure qu'en réponse au procédé anglais l'article 14 du règlement français du 26 juillet 1778 confirmé par les lois républicaines (arrêté du 6 germinal an VIII) assimile les navires ennemis échoués aux navires capturés. Il y a cependant des exemples contraires (2) mais ce sont des exceptions rendues peu fréquentes par le caractère particulièrement acharné des guerres maritimes du XVIII^e siècle.

Quoiqu'il en soit, on peut affirmer que l'asile, tout au moins en ports neutres, se distingue nettement du séjour, car toutes les réglementations que nous connaissons traitent de l'entrée volontaire ou du départ des navires de guerre, mais maintiennent la relâche pour cas de détresse. Cette notion se compliquera plus tard, car on tentera de distinguer le refuge de l'asile et celui-ci du séjour.

IV. — *Le séjour*. — Cette matière est beaucoup plus connue que la précédente et les faits, autant que les théories, sont en abondance.

En règle générale, on peut dire qu'il y a là une

(1) *Contra* : De nombreuses ordonnances françaises du XVII^e et XVIII^e n'en parlent pas. Mais la doctrine lui est encore favorable au XIX^e, tels BLUNSTCHILI, CALVO.

(2) Cité par CALVO, t. II, p. 1083.

coutume internationale, que le souci de la neutralité et les exigences des belligérants ont peu à peu restreinte et qu'à l'époque où nous nous plaçons, la première cause a prévalu, c'est-à-dire que les limitations proviennent de règlements internes.

Le droit de séjour paraissait normal en un temps où n'étaient pas très distinctes les caractéristiques de la neutralité. Mais il n'était pas moins admissible que, sans sortir de sa neutralité, un Etat s'autorisât à refuser le droit de séjour à tel ou tel belligérant. Les exemples sont nombreux. Les premiers en date sont les traités que nous avons cités en parlant de l'asile. En 1685, les souverains de Tripoli promettent : « ...d'empêcher que tous ceux contre qui l'Empereur de France est en guerre puissent armer dans leurs ports pour courre (*sic*) sur ses sujets. »

Il y a du reste là une clause spéciale dont nous trouvons peu d'exemples avant la Révolution : la prohibition de l'armement en course ou autrement, sauf dans certaines prescriptions de la République de Venise.

D'autre part, l'admission dans un port neutre d'une forte escadre belligérante pouvait susciter plus d'une difficulté, aussi nombreux furent les traités qui limitèrent le nombre des bâtiments appartenant à une même nation.

1667	Convention	Anglo-Hollandaise....	8
11 avril 1713	—	Franco-Portugaise ...	—
10 août 1797	—	—	—
17 oct. 1797	—	Franco-Autrichienne ..	—
1789	—	Dano-Génoise	4
1798	Décision de la Russie.....		3

A ce moment se pose un problème délicat, celui de l'ordre des départs quand sont en présence, dans un port neutre, des navires des deux nations belligérantes.

Les solutions étaient nombreuses, et là se trouve l'origine de la réglementation internationale.

Le système le plus employé au xviii^e siècle fut celui de la priorité suivant l'arrivée. Mais comme ceci faisait dépendre du premier entré le départ des autres, le dernier arrivé devait pour reprendre la mer, prévenir ses adversaires afin de leur permettre l'exercice de leur droit de priorité. Le délai courait à partir du moment où le navire était en état de prendre la mer. Ce fut le procédé employé en 1759 à Cadix pour la frégate française *Fantasque*.

Telles étaient en quelques mots les coutumes en usage à la fin du xviii^e siècle, coutumes dont l'application se faisait d'autant plus stricte que les neutres affirmaient leur souveraineté territoriale et défendaient leurs libertés en haute mer.

Les violations de la première et les atteintes aux secondes leur paraissaient donc de plus en plus sensibles.

C'est ce qui explique pourquoi la première tentative d'union des neutres eut tant de succès.

Exaspérée par les agissements des Anglais, cédant à l'influence de son chancelier Panin, Catherine II voulut, en 1780, proclamer solennellement qu'elle ne supporterait pas plus longtemps les entraves apportées à la liberté des neutres. Le 18 février 1780, la

Russie publiait la célèbre déclaration, qui touchait aux points suivants :

Droit de passage des neutres.

Liberté des marchandises sous pavillon ennemi (sauf contrebande de guerre).

Nécessité du blocus réel.

Tout à la fin de cette déclaration, le gouvernement russe ajoutait l'interdiction de commettre des actes d'hostilité dans la Baltique, considérée comme mer intérieure.

En trois ans, dix Etats, dont la France et l'Espagne, puis les Etats-Unis, qui étaient en guerre avec l'Angleterre, donnèrent leur adhésion.

Le retentissement de cette déclaration fut tel qu'il est de tradition de la considérer comme le premier acte international en faveur des neutres. Et pourtant il n'y a là qu'une démonstration tapageuse dont le but intéressé disparaissait derrière les principes d'humanité et de respect du droit des gens.

Quand on connaît le caractère de Catherine II, tel que le révèle l'Histoire, cet acte ne pouvait pas s'accorder avec sa politique et le respect du droit des gens. Le partage de la Pologne suffirait à lui seul à nous éclairer sur la mentalité de cette souveraine.

La Baltique, lac suédois au ^{xvii}^e siècle, lac russe au ^{xviii}^e, voilà le but poursuivi par les souverains, et ce beau zèle pour le droit des neutres masque mal l'impérialisme féroce de l'Impératrice de Russie.

Comment expliquer alors le succès de cette déclaration, sinon par des motifs d'ordre commercial. L'Europe est lasse du monopole anglais sur toutes

les mers et des atteintes répétées faites au droit des neutres. Depuis plus d'un siècle règne cette terreur qui a pour but l'application de la devise « mare nostrum ».

Ce qui a un sens réel, ce n'est pas la déclaration de 1780, mais l'accueil qui lui fut fait, et les adhésions qui viennent le renforcer. Pour la première fois peut-être, nous assistons à un éveil de l'esprit international, distinct du système des alliances plus ou moins temporaires.

La paix de Versailles de 1783 devait du reste voir, dernière conséquence de la Déclaration de 1780, la remise en vigueur de principes favorables aux neutres par l'Espagne, l'Angleterre et la France.

§ 2. — *Des guerres révolutionnaires à la veille de la Déclaration de Paris*

Cette première tentative avait à peine eu le temps d'être connue que de nombreux Gouvernements ne se faisaient pas faute de la dénoncer, excusés en cela, partiellement tout au moins, par les conditions anormales des guerres de la Révolution et de l'Empire. En Europe, ces guerres virent restreindre au dernier degré le respect dû aux neutres. En France, la Convention décrétait l'abolition du principe suivant lequel le pavillon couvrait la marchandise, et l'Angleterre, de son côté, en profitait pour capturer tout navire tentant de franchir le blocus autour des eaux françaises, confisquant intégralement navire et marchandises.

Les rigueurs du blocus britannique exaspérèrent cependant les autres nations et le mécontentement se fit jour même parmi ses alliés. Bien qu'il fut déclaré que ces mesures avaient un caractère exceptionnel exigé par les circonstances, mais on ne put éviter une réaction, dont l'initiative vint encore de la Russie qui posa les bases d'une deuxième ligne de neutralité, relative surtout au forcement du blocus par les neutres et au droit de visite en présence des convois. Ce fut la ligue de 1800. Vite rompue par les manœuvres diplomatiques et militaires de la Grande-Bretagne, elle devait se transformer l'année suivante en traité anglo-russe, touchant la contrebande de guerre, la visite des convois, le blocus, etc...

En face de cet accord, la France redoublait de sévérité. Mais personne n'en était satisfait, l'Angleterre parce qu'il gênait sa politique traditionnelle, les neutres parce qu'il restreignait leurs libertés. Aussi fut-il dénoncé en 1807 et l'Angleterre remit en vigueur ses anciennes doctrines, non seulement contre la Russie, mais encore contre toutes les puissances neutres.

Toutes ces tentatives avaient cependant préparé le terrain et l'idée des devoirs du neutre, autant que celle de ses droits, s'était fait jour d'une façon autrement plus puissante qu'auparavant.

C'est à l'initiative américaine, ceci est du reste universellement reconnu, que l'on doit la détermination précise et énergique des principes dont l'influence ira grandissant durant le xix^e siècle, sous l'action des facteurs que nous avons cités plus haut (circonstances économiques, conceptions nouvelles

des relations internationales, écrits des publicistes, force croissante de l'opinion).

« ...Leur initiative fut le point de départ de changements considérables dans les coutumes de la guerre maritime, d'une limitation notable des droits des belligérants, d'une entente plus stricte des obligations des Etats neutres. On peut dire sans exagération que les chapitres des droits et des devoirs respectifs des Etats neutres et des Etats belligérants en ce qui touche la guerre maritime est d'origine américaine... » (1).

A la fin du xviii^e siècle, quelle était la position politique des Etats-Unis ? Très délicate pour un tout jeune Etat. Ancienne possession de l'Angleterre dont elle venait de triompher à grand'peine, il lui était impossible de risquer un nouveau conflit où elle s'exposerait à voir sombrer son indépendance, car elle savait que l'Angleterre n'aurait pour elle aucune indulgence.

Envers la France, la situation n'était pas moins embarrassante : cette nation, dont l'aide avait été si précieuse, pouvait à juste titre prétendre à quelque faveur et s'étonner de ne pas trouver dans son alliée d'hier une réciprocité de sympathie et de secours.

Deux incidents fâcheux vinrent mettre à son comble l'embarras des Etats-Unis.

D'une part, la capture du navire anglais le *Georges* par la frégate française *L'Embuscade*, dans la baie de Delaware, en violation flagrante de la zone juri-

(1) DUPUIS.

dictionnelle de l'Amérique, d'où protestation énergique de la Grande-Bretagne.

D'autre part, les agissements du ministre de France Genet. Celui-ci, croyant pouvoir opérer en toute sécurité, avait, entre autres abus, donné des lettres de marque à des sujets américains, afin de pouvoir rançonner et piller le commerce américain. Suivant l'usage, des cours de prises étaient organisées, mais dans le cas présent c'était sur un territoire étranger.

La Grande-Bretagne réagit violemment et se plaignit aussitôt de ces entreprises dirigées contre son commerce « ...en exprimant la conviction que le Gouvernement américain considérerait l'acte d'équiper des corsaires dans ses ports comme une insulte faite à sa souveraineté ».

La pression effectuée était très nette, et devant la menace que la puissance anglaise présentait pour la jeune marine commerciale des Etats-Unis, le gouvernement de Washington s'inclina et donna satisfaction à cette réclamation en se retranchant derrière ses droits de souveraineté et ses devoirs en tant que neutre, et en cherchant dans la doctrine des publicistes le moyen d'éviter le risque d'un conflit avec la Grande-Bretagne sans rompre toutefois avec la France.

Les raisons et arguments invoqués furent les suivants :

(Lettre du Secrétaire d'Etat Jefferson à Genet, en date du 7 juillet 1793).

1° C'est le droit de toute nation d'interdire sur son territoire à toute autre nation l'accomplissement d'actes de souveraineté.

2° Il est du devoir de toute nation neutre de prohiber un acte de ce genre, qui léserait une des parties belligérantes.

3° La délivrance de commissions sur le territoire des Etats-Unis, par toute autorité militaire autre que la leur, constituait une violation de leur souveraineté, et particulièrement lorsque cette commission était remise à leurs propres citoyens pour les induire à commettre des actes contraires aux devoirs dont ils étaient tenus envers leur propre pays.

Peu après, Jefferson écrivait à Morris, ministre d'Amérique à Paris, « ...qu'en toute chose relative
« à la guerre, une nation neutre doit observer une
« exacte impartialité à l'égard des deux parties... ;
« ...qu'aucun secours ne doit être fourni à l'une
« d'elles à moins d'une stipulation, d'un traité, en
« hommes, en armes ou en toutes choses servant
« directement à la guerre, que le droit de lever des
« troupes étant un droit de souveraineté et appartenant par conséquent à la nation elle-même, aucune
« puissance ou personne étrangère ne peut lever des
« recrues sur son territoire sans son consentement...
« Que si les Etats-Unis ont le droit de refuser la
« permission d'armer des vaisseaux et de recruter
« des hommes dans leurs ports et territoires, ils
« sont contraints, par les lois de la neutralité, d'exercer ce droit et de prohiber de tels armements et
« engagements » (1).

Malgré la faveur dont bénéficiait la France en Amérique, le Gouvernement de Washington mit ses prin-

(1) HALL : § 213, pp. 615 et ss.

cipes en application, et interdit rigoureusement l'équipement et l'armement de navires corsaires. Genet voulut protester, créer des difficultés ; il fut aussitôt déplacé, ainsi que les consuls qui avaient pris part aux cours de prises.

Mais il restait encore la possibilité pour les Américains d'embarquer à titre individuel à bord de corsaires français. Un sujet des Etats-Unis ayant été poursuivi devant les tribunaux et acquitté, le Congrès vota, en 1794, un Acte interdisant aux citoyens ou habitants des Etats-Unis d'accepter des commissions ou de s'enrôler au service des Etats étrangers, le Président ayant tous pouvoirs pour empêcher le départ de ces navires.

Ces dispositions, mises au point, devinrent, en 1818, le Foreign Enlistment Act, qui, entre autres déclarations, contenait les règles suivantes :

1° Il est défendu à tous citoyens des Etats-Unis d'accepter ou d'exercer aucune commission qui ait pour objet l'accomplissement d'un acte d'hostilité avec une nation amie.

2° Sera considéré comme criminel tout enrôlement à bord d'un navire de guerre ou d'un corsaire étranger.

3° Il en sera de même de l'action d'équiper ou d'armer un navire de guerre au service d'un pays étranger dans le but de prendre part à des hostilités contre une nation en paix avec les Etats-Unis. Toute infraction à cet égard, ainsi que toute commission donnée à un bâtiment pour agir dans le même but donnera lieu à la confiscation du navire, des armes, provisions, etc...

4° Sera considéré comme délictueux le fait, de la part de citoyens des Etats-Unis d'augmenter la force d'un navire de guerre ou d'un corsaire quelconque étranger dont le Gouvernement est en guerre avec une nation tiers en paix avec les Etats-Unis.

5° Les tribunaux de district seront compétents pour toute demande concernant des captures faites à la distance d'une lieue marine des côtes.

6° Le Président est autorisé à employer les forces de terre et de mer qu'il jugera nécessaires pour mettre obstacle à toute expédition hostile.

7° Il aura également le droit de faire usage de ces forces contre les bâtiments qui refuseront de s'éloigner des ports de l'Union...

Cette déclaration, soulignons-le au passage, avait une importance capitale, d'abord parce qu'elle faisait acte dans l'histoire, puis parce que cet acte était le premier qui exprimât d'une manière précise la conduite d'un Etat neutre, sans tenir compte des alliances et accords préexistant à un état de guerre. Ainsi était mis en relief l'idée de souveraineté de l'Etat neutre, qui désire se maintenir en paix avec chaque belligérant, afin de ne pas se laisser entraîner dans le conflit.

Ce fut, comme nous le verrons, le motif déterminant de la conduite de nombreux Etats neutres dans les guerres qui suivirent, et il est à remarquer dès maintenant que plus une nation neutre désirait éviter un conflit, plus elle était amenée à redoubler de sévérité.

L'acte de 1818 voyait enfin son importance s'ac-

croître singulièrement, du fait de son adoption par la Grande-Bretagne, dès l'année suivante.

Du reste, dès 1794, les Américains avaient appliqué ces principes à des cas concrets. C'est ainsi que l'*Hector*, navire américain, parti comme corsaire français, fut à son retour désarmé, suivant l'acte de 1794, édicté après son départ, puis il alla aux Antilles, y fut réarmé par les autorités françaises, fit une prise, la ramena aux Etats-Unis. Cette prise fut confisquée, puis rendue comme ne violant pas les lois américaines, puisque l'armement avait été fait à l'étranger.

Décision contraire fut rendue dans l'affaire de la *Betsy Catheart* et de l'*Alerte*, car il fut prouvé que le corsaire avait augmenté son équipement à l'aide de canons achetés dans un port des Etats-Unis (1).

Il n'en fut cependant pas toujours décidé de même, et la lutte acharnée des colonies portugaises et espagnoles en Amérique contre leurs métropoles mit souvent à forte épreuve les principes américains par sympathie d'abord, puis parce que les riches cargaisons tentaient les aventuriers américains.

Aussi vit-on chaque jour des navires américains sortis des ports de l'Union, se mettre au service des insurgés et revenir ensuite faire juger leurs prises, dont il est juste de dire qu'un nombre important fut restitué à l'Espagne et au Portugal.

Aux nombreuses réclamations qui lui furent adressées, le Cabinet américain ne put répondre qu'une seule chose : qu'il ferait redoubler de surveillance

(1) Pour de plus nombreux exemples historiques sur la question, voir CALVO, t. II.

dans sa juridiction, mais qu'il ne pouvait prendre la responsabilité des agissements de ses nationaux en dehors de celle-ci.

La Doctrine des Etats-Unis en 1818 se résumait donc en ceci. Pour les citoyens, défense de s'immiscer en quoi que ce soit dans des opérations hostiles contre une nation en paix avec les Etats-Unis.

Pour l'Etat : 1° Empêcher dans sa juridiction tout acte de nature à compromettre sa qualité de neutre.

2° Faire restituer aux intéressés la prise illégalement faite, ou sinon, donner une valeur équivalente au préjudice causé.

Des guerres révolutionnaires à la Déclaration de Paris, nous ne trouvons rien qui touche à notre matière, excepté deux applications du Foreign Enlistment Act anglais, et une décision arbitrale sur la responsabilité d'un Etat neutre.

L'Angleterre, qui devait y apporter des modifications en 1870, avait donné au premier Foreign Enlistment Act une rédaction assez confuse, ce qui lui permettait d'avoir une attitude équivoque lors de conflits internationaux où son intérêt se trouvait en jeu.

Le premier incident éclata en 1826, époque des insurrections grecques ; le mouvement Philhellène, provoqué par un enthousiasme mystico-littéraire, fit partir d'Angleterre navires, volontaires et argent.

Les Gouvernements français et anglais accordant toutes facilités à ces opérations, la Turquie s'en plaignit, non sans quelque raison. Le Cabinet de Londres rétorqua que le trafic d'armes n'étant pas prohibé par le « droit des gens », il ne pouvait interdire aux sujets anglais d'effectuer des expéditions d'armes et

que la Grande-Bretagne aurait une conduite parfaitement correcte et conforme à la neutralité en veillant à ce que l'on ne fit aucun armement sur son territoire.

Un autre incident, non moins remarquable, eut lieu trois ans plus tard, lors des troubles qui éclatèrent au Portugal pour le rétablissement de l'ancienne reine Dona Maria.

Malgré un traité très étroit avec le Portugal, la Grande-Bretagne se déclara neutre, en se considérant comme engagée dans le cas d'agression étrangère, et non de guerre civile ou de révolution.

Or, un certain nombre de Portugais, résidant en Angleterre, voulurent, ou furent soupçonnés de vouloir armer une expédition navale en faveur de la reine détrônée. Le représentant du Brésil (but apparent de l'expédition) affirma qu'il ne s'agissait que de départs brésiliens ou portugais, sur des navires non armés. Peu de jours après, quatre navires marchands, sans aucun armement ou munitions quittaient Plymouth.

Mais le Gouvernement de Londres soupçonnant fort justement que ces navires faisaient voile vers Terceira, une des Açores restées fidèles à la cause de Dona Maria, agit suivant la manière forte. Des navires britanniques rejoignirent les navires portugais au large des Açores, et après sommation, les canonnières (1 mort, 1 blessé) et les forcèrent à rebrousser chemin.

Au Parlement anglais, le débat fut violent, l'opposition criant à la violation du Droit des gens, le Ministère faisant valoir que l'expédition avait été organisée sur le sol britannique, qu'elle avait un

caractère militaire, et que dans cet état de chose, la Grande-Bretagne était légalement obligée, en tant qu'Etat neutre, d'empêcher à tout prix le débarquement.

Les faits et actes du Ministère furent approuvés.



Voici en conclusion le résumé du droit tel que l'on peut le donner à la veille de la Déclaration de Paris et de la guerre de Sécession. Nous ne nous trouvons en face d'aucune tentative de réglementation internationale. Seule est déterminée, par décision unilatérale, la question importante, il est vrai, de l'armement et de l'équipement de navires belligérants dans un port neutre. Et, fait à souligner, cette obligation du neutre ne s'appuie pas seulement, en principe tout au moins, sur l'idée de souveraineté, car on voit se faire jour la notion d'obligation morale du neutre, sorte de norme du droit des gens, à l'application encore bien hésitante.

L'idée de responsabilité, esquissée au siècle précédent, s'affirme plus forte lors du jugement arbitral au sujet du *Général Armstrong*. Ce navire était un corsaire américain qui se vit attaqué au mouillage dans les eaux portugaises, par une escadre anglaise, et détruit sans que les autorités portugaises soient intervenues, malgré l'existence de batteries le long de la côte.

Le conflit fut porté en 1851 devant le Prince Louis-Napoléon Bonaparte, les Etats-Unis demandant une indemnité au Portugal, rendant celui-ci responsable

de la perte du navire par suite de sa non-intervention.

Dans sa réponse l'année suivante, l'arbitre posa le principe de la responsabilité du neutre, mais dans l'espèce, ne reconnut pas la faute du Portugal, le *Général Armstrong* n'ayant pas fait appel aux autorités portugaises, mais au contraire ouvert le feu.

L'usage est donc reconnu de l'interdiction des opérations militaires dans les eaux neutres, ainsi que de la capture des navires marchands, mais ce n'est qu'un usage.

Quant aux autres questions litigieuses, séjour, ravitaillement, asile et passage, il fallut quatre guerres successives pour amener les neutres à déterminer leur attitude d'une façon formelle.

La guerre de Sécession devait voir la violation du Foreign Enlistment Act anglais, et comme conséquence l'établissement des règles de Washington. Cette première étape réglera la question des armements dans les ports neutres et amènera l'Angleterre, sous la pression de facteurs économiques et politiques, à modifier dans un sens restrictif sa conception du séjour et de l'asile en eaux neutres.

Les guerres qui suivront mettront en opposition les thèses des puissances maritimes sur cette grave question, aboutissant ainsi à l'œuvre déterminante de la II^e Conférence de la Paix, première tentative de réglementation internationale sur un groupe de questions où chaque pays appliquait les usages internationaux suivant sa propre façon de voir.

§ 3. — *La Déclaration de Paris*

Il nous reste maintenant à commenter très brièvement le premier acte de portée internationale qui se soit produit en Europe au xix^e siècle, et qui doit son origine aux accords franco-anglais, c'est-à-dire la Déclaration de Paris.

Au moment d'entamer la lutte, les deux nations comprirent qu'il leur fallait préciser d'une manière absolue les principes qu'elles comptaient appliquer à l'égard des neutres. Or, cette entente était chose délicate, car les règles du Droit Maritime faisaient preuve de la plus grande diversité. De plus, l'ennemi était la Russie, et on ne pouvait oublier que cette puissance était à l'origine des célèbres ligues de 1780 et de 1800, dont les Etats-Unis, chose grave, n'avaient cessé de prôner la doctrine. Devant les hésitations anglaises, Paris répondait que l'unité de vues était nécessaire, que deux déclarations différentes, ne fut-ce que dans les termes, ne feraient qu'accroître, au lieu de les diminuer, les inconvénients, car les neutres seraient alternativement placés dans des situations permises ou défendues, suivant le système employé.

Le Cabinet anglais se ralliait aux principes de la liberté de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, sauf contrebande de guerre. La Déclaration française envoyée à tous les agents français était accompagnée d'une circulaire ainsi terminée : « ...Mais si l'union intime de la France et de l'Angleterre a permis de consacrer un système aussi avantageux pour

les puissances neutres, il doit en résulter pour celles-ci une obligation plus stricte de respecter d'une manière complète le droit des belligérants. Nous avons donc raison d'espérer que les gouvernements neutres non seulement ne feront aucun acte *qui* puisse présenter un caractère hostile, mais qu'ils s'empresseront de prendre toutes les mesures nécessaires pour que leurs sujets s'abstiennent de toute entreprise contraire aux devoirs d'une rigoureuse neutralité. »

Enfin, des instructions en date du 31 avril 1854 aux commandants, leur enjoignaient : « ...Vous vous abstenrez d'exercer aucun acte d'hostilité dans les ports ou dans les eaux territoriales des puissances neutres et vous considérerez les eaux territoriales comme s'étendant à une portée de canon au delà de la laisse de basse mer. »

SECTION II. — DE LA GUERRE DE SÉCESSION A LA VEILLE DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX (1907)

Introduction

Sur cette expérience très brève, aux conditions spéciales, parce que limitées, les puissances belligérantes crurent pouvoir faire œuvre durable et jeter les bases de la législation internationale future.

Adoptant donc les principes qui venaient d'être appliqués au cours de la guerre de Crimée, la Déclaration de Paris de 1856 consacrait la double règle que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie (sauf contrebande de guerre) et que la marchandise

neutre (toujours sauf contrebande de guerre) n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Tout le monde était satisfait, les neutres parce qu'ils croyaient n'avoir plus à souffrir de la guerre, et la Grande-Bretagne parce qu'elle avait obtenu la suppression de la course ; c'était pour elle un avantage considérable que la disparition de la seule arme susceptible de mettre en danger sa supériorité commerciale.

Mais si, depuis cette date jusqu'en 1914 l'Angleterre ne souffre pas de la guerre maritime, elle sentira cependant le contre-coup des conflits qui auront lieu pendant ce temps. Par là même, elle va être amenée à modifier nombre de ses conceptions.

La guerre de Sécession va montrer l'insuffisance de la coutume internationale et l'on verra successivement changer les points de vue anglais et sur le séjour et sur la fourniture de combustibles. Se précisera en outre la notion de responsabilité de l'Etat qui tolère dans ses ports des armements pour le compte de puissances en guerre. La décadence de la marine à voiles, due à l'utilisation de la vapeur, provoque en outre la transformation des conditions de la guerre sur mer.

Succédant de peu à la guerre Hispano-Américaine, la guerre Russo-Japonaise va mettre en conflit les nations belligérantes et neutres, toujours sur la question du séjour.

Si bien que la II^e Conférence de la Paix, en 1907, traitera la question en la prenant de beaucoup plus haut et une de ses conventions, la treizième, déterminera, autant qu'il lui sera possible, les usages de

la guerre maritime et la réglementation des droits et devoirs respectifs des belligérants et des neutres.

§ 1^{er}. — *La Guerre de Sécession. — Les Règles de Washington*

Le conflit qui éclata entre les Etats américains du Nord et ceux du Sud, conflit connu sous le nom de guerre de Sécession, donna l'occasion à la Grande-Bretagne de modifier ses conceptions sur le séjour des bâtiments belligérants dans ses ports. De plus se trouva précisée, à la suite d'incidents fameux, la responsabilité de l'Etat neutre qui tolère dans ses ports l'armement de navires de guerre pour le compte d'une puissance belligérante.

Nous avons cité plus haut le problème de départ des navires ennemis qui se trouvent en présence dans un même port neutre et les solutions qui étaient appliquées.

La doctrine ayant fait adopter le pouvoir pour le neutre de régler les départs, en se basant sur son droit à prendre toutes dispositions utiles à la sécurité, la méthode habituelle était devenue celle des 24 heures, et avait été généralement adoptée. Les autorités du port imposaient ce laps de temps entre les départs, quelque fut la nature des navires : commerce ou guerre.

Un incident vint transformer et montrer l'insuffisance de cette pratique.

La Grande-Bretagne, favorable aux Sudistes, leur avait largement ouvert ses ports et ses chantiers. Dans la plupart de ses possessions les croiseurs confédérés séjournaient à leur guise lorsque se produi-

sit l'incident du *Tuscarora*. Ce vapeur fédéral entra à Southampton alors que le navire sudiste *Nashville* s'y faisait réparer. Le commandant du premier navire fit preuve d'une rare ingéniosité en sortant alors que son adversaire se préparait au départ et en revenant avant que le délai de 24 heures écoulé eut permis au navire confédéré de sortir. Si bien que l'Amirauté anglaise intervint à ce moment et fit escorter en haute mer le *Nashville* et maintint à l'ancre le *Tuscarora* avec défense de quitter Southampton avant l'expiration du délai prescrit.

Puis pour prévenir le retour de pareils incidents le Gouvernement anglais régla plus strictement la matière. Le 31 janvier 1862, il établissait une série de principes interdisant aux navires de guerre d'un belligérant de sortir moins de 24 heures après le départ d'un navire ennemi, fut-il marchand. Jusqu'à là rien n'était nouveau, mais il était spécifié que la durée du séjour était fixée dans les ports anglais à 24 heures, à moins « qu'ils n'eussent besoin de plus de temps pour prendre des provisions ou effectuer des réparations licites, auquel cas ils devraient obtenir une permission spéciale pour rester plus longtemps et reprendre la mer dans les 24 heures après que leur raison de séjourner aurait cessé d'exister ».

Ils pouvaient librement acheter des provisions et autres choses nécessaires à la subsistance de leur équipage, mais la quantité de charbon qu'il leur était permis de prendre était limitée à ce qui était nécessaire pour leur permettre d'atteindre le port le plus proche de leur propre nation.

De plus on n'admettait pas le charbonnage effec-

tué à nouveau par un même vaisseau à moins de trois mois d'intervalle.

Ajoutons tout de suite que le principe du séjour restreint fut plus souvent enfreint qu'appliqué. Et les nombreuses fournitures de charbon faites aux Sudistes ne furent pas par la suite l'objet du principal grief des Etats-Unis contre la Grande-Bretagne.

La France, de son côté, ne cessa d'accorder la plus large hospitalité et les Etats-Unis bien qu'ayant eu connaissance de ces faits n'émirent jamais aucune protestation. Et pourtant Brest reçut le *Florida*, navire confédéré, du 23 août 1863 au 9 février 1864 ; il y fut même caréné à l'Arsenal. Le *Georgia*, autre confédéré, demeura quatre mois à Cherbourg dans les mêmes conditions. Leur adversaire le *Kearsage* fit aussi de fréquents séjours en France. Cette dernière nation exerça son contrôle comme le voulait la coutume. Des vaisseaux français surveillèrent les Américains et quand le *Kearsage* vint forcer l'*Alabama*, alors à Cherbourg, au combat, une frégate française, La *Couronne* accompagna les belligérants jusqu'à la limite des eaux françaises afin que leur différend soit réglé en haute mer.

Cette déclaration anglaise, malgré son application défectueuse et les nombreuses exceptions qu'elle tolérât, est cependant d'une importance trop considérable pour ne pas s'y arrêter. Elle visait en effet des cas fort distincts : la durée et les causes du séjour d'une part, et pouvait alors invoquer force arguments plus ou moins anciens, et d'autre part l'approvisionnement en combustibles, problème nouveau auquel

nous avons fait allusion dans l'introduction de cette section.

La transformation de la marine a, en effet, amené la Grande-Bretagne à modifier ses conceptions sur l'hospitalité dans les eaux neutres. S'il n'y a encore qu'une tendance, celle-ci va s'affirmer de plus en plus vive, sous la pression des événements.

Au début de la guerre de Sécession, les navires d'Etat étant entre les mains des Nordistes, leurs adversaires n'eurent que la ressource d'armer à l'étranger, politique dont nous exposerons plus loin les conséquences. De plus, les ports confédérés se trouvant bloqués, il était difficile aux croiseurs sudistes ainsi équipés à l'étranger, de s'y ravitailler ; force leur était donc de charbonner en eaux neutres.

Or le principe de l'assistance réduite au strict nécessaire inspire les décisions des neutres, et l'on commence à se rendre compte qu'une fourniture illimitée en combustible est plus qu'une simple assistance.

La puissance nuisible d'un navire de guerre dépend, certes, de sa puissance de feu et de sa protection, mais aussi de son rayon d'action. N'est-ce pas augmenter sa valeur militaire que de lui permettre d'effectuer de longues croisières et de tenir la mer pendant de longues semaines ? Plus il est indépendant, plus il peut s'éloigner et plus il est capable d'effectuer de sérieux ravages dans le commerce ennemi.

Aussi la limitation du charbon restait-elle encore théorique et du refus complet il n'était nullement question.

Cependant la proximité de nombreuses possessions anglaises, Bahama, Bermudes et autres, amena tant de visites, du *Sumter*, du *Nashville* (plus haut cité), et d'autres navires confédérés que le gouvernement de Washington se plaignit de la bienveillance extrême de l'Amirauté anglaise, qui ne put faire autrement que de lancer la Déclaration que nous avons relatée en tête de ces pages. Mais elle ne devait pas être respectée sur ce point plus qu'elle ne le fut sur la question du séjour. Et on en trouve de nombreux exemples : c'est le *Florida* auquel on laisse prendre 200 tonnes de charbon à Nassau, alors qu'il ne lui en fallait que 46 tonnes pour gagner le port confédéré le plus proche; Wilmington; première infraction. Moins d'un mois après, le même *Florida* arrive à La Barbade et charbonne à nouveau; deuxième violation.

Puis il revient à Nassau, où les autorités anglaises à la suite de protestations des Etats-Unis, ont reçu des instructions plus sévères. On lui permet de stationner, de se réparer mais on refuse de lui vendre du charbon. Seulement on ferme les yeux devant une violation d'une autre coutume internationale, celle qui interdit à un belligérant de se servir de dépôts préalablement organisés sur un territoire neutre. Le *Florida* utilisa en effet un chargement de charbon qu'un navire américain venait de déposer sur le rivage quelques jours auparavant.

Quant à l'*Alabama* pendant deux ans il ne toucha pas une fois dans un port confédéré, mais séjourna par contre fréquemment dans les ports anglais. Son capitaine avoue lui-même que l'attitude anglaise

« l'invitait fort à venir demander l'assistance dont il pouvait avoir besoin dans les ports d'une nation qui avait toujours manifesté à son égard une si large compréhension de ses devoirs de neutre ».

Soulignons sur ce point l'attitude du Tribunal qui siégea en 1872 pour arbitrer le différend anglo-américain. Quand on posa la question de la responsabilité pour le charbon accordé aux vaisseaux confédérés, pas un juge ne voulut l'admettre, il y eut unanimité :

« Je ne dirais pas que le simple fait d'avoir alloué plus de charbon qu'il n'est nécessaire pour permettre à un navire de gagner le plus proche port de sa nation constitue par lui-même un grief suffisant pour donner lieu à indemnité » (opinion du Comte Selopis, arbitre nommé par le roi d'Italie, président des débats).

« La permission donnée de séjourner et de faire du charbon ne peut constituer une base suffisante pour que l'on puisse accuser les autorités britanniques d'avoir manqué à leur neutralité... de sorte que l'on ne saurait prétendre que le port de la Trinité a servi de base d'opérations » (1).

Ces nombreuses violations de l'impartialité telle que doit la maintenir un pays neutre n'eurent cependant qu'une importance très restreinte à côté des difficultés soulevées par l'armement de navires confédérés en Angleterre.

Loin d'imiter la France qui, sur les instances du Gouvernement américain, avait interdit la livraison

(1) GABORIT : *Questions de neutralité maritime*.

de navires, la Grande-Bretagne laissa son industrie des constructions navales travailler pour le compte des Sudistes. Et cela pour plusieurs raisons. D'abord par faveur pour ces derniers, puis surtout parce que ni l'opinion générale, ni la Loi ne défendaient formellement cette façon d'agir.

Le développement de la construction, l'activité des chantiers navals avaient peu à peu fait considérer la livraison de navires à un belligérant comme un simple trafic de contrebande de guerre, en respectant cependant les apparences. Seuls, l'équipement et le départ des vaisseaux armés et prêts à la bataille dès leur sortie des ports, semblaient, dans l'esprit du public, et même des légistes, mettre en jeu la responsabilité de l'Etat qui laisserait s'accomplir une expédition présentant ainsi nettement des intentions belliqueuses et contraires à l'hospitalité impartiale des neutres.

C'est pour éviter cette trop flagrante violation que les agents des Sudistes équipèrent nombre de navires dans les mêmes conditions que l'*Alabama*. On connaît trop l'odyssée de ce célèbre croiseur pour qu'un long exposé soit utile. Disons simplement que ce navire partit, *sans armement* et avec un équipage restreint, bon uniquement à la manœuvre, ceci le 29 juillet 1862. Peu de jours après, trois autres navires, portant l'équipage de guerre, l'armement et les munitions, portaient à leur tour qui de Londres, qui de Liverpool.

La concentration s'opéra aux Açores, l'équipement de l'*Alabama* fut complété et il commença sa longue croisière.

Cet incident, joint à tous les autres du même genre, que l'on groupa par la suite sous le nom d'*Alabama claims*, amena, de la part des Etats-Unis des protestations qui se firent de plus en plus aigres. Ces derniers, se basant sur le Foreign Enlistment Act de 1818, voulurent que fut mise en application l'interprétation qui en avait été donnée tant par la jurisprudence des cours fédérales, que par la Doctrine d'une façon générale. On avait admis, pour l'Union, qu'était valable l'expédition d'un navire vers un port neutre pour y être armé et servir à tel usage qui semblerait bon à son acquéreur. L'expédition qui se fait sous pavillon neutre, court le risque d'être capturée comme contrebande de guerre. Jusque là tous étaient d'accord, mais les Américains soutenaient de plus, que la contrebande et l'armement d'un navire sont illicites quand ils sont faits avec l'intention très nette de destiner ce navire à la guerre.

« ...le critérium que nous avons appliqué n'a pas été l'étendue et le caractère de la préparation, mais l'intention dans laquelle chaque acte particulier était fait... » Est-ce l'intention de préparer un article de contrebande à envoyer sur le marché d'un belligérant, sujet aux chances de capture et de marché ? Ou est-ce l'intention d'équiper un vaisseau qui quittera notre port pour croiser immédiatement ou ultérieurement contre le commerce d'une nation amie. Nous sommes obligés de nous y opposer dans le dernier cas. Dans le premier, c'est au belligérant d'y mettre obstacle (1).

(1) DANA : notes sur Wheaton, cité par LAWRENCE, § 262.

Or, l'intention n'était pas douteuse, et non pas seulement dans le cas de l'*Alabama*.

L'Angleterre, dans sa réponse, pouvait à juste titre invoquer la non existence d'une coutume internationale prohibant le départ de navires comme l'*Alabama*, sans équipage de guerre ni canons. En fait, sa situation était fort discutable, car on savait fort bien la destination du croiseur. Il n'y avait pas là un incident isolé, mais un procédé qui illustre la manière peu impartiale dont la Grande-Bretagne avait conçu son devoir de puissance neutre.

Enfin la conduite actuelle n'était-elle pas en contradiction avec celle du Cabinet Anglais de 1828, lors de l'affaire de Terceira ?

Placée dans cette situation embarrassante, où les règles de droit étaient nettement en opposition avec les faits et les intentions, la Grande-Bretagne renforça sa déclaration de 1819, la précisant dans un sens plus sévère.

Le Foreign Enlistment Act du 9 août 1870 édictait une série de peines contre « Toute personne qui, dans les limites des possessions de Sa Majesté, aura, sans autorisation de Sa Majesté : 1° construit ou fait construire ou convenu de faire construire un navire avec l'intention qu'il soit employé au service militaire ou naval d'un Etat étranger en guerre avec un Etat ami, sachant, ou même ayant de justes raisons de croire que telle est sa destination ; ou : 2° dressé ou délivré une commission pour un navire dans les mêmes circonstances ; 3° équipé un navire dans les mêmes circonstances ; 4° expédié, fait expédier ou permis

de faire expédier un navire dans les mêmes circonstances ».

Mais le gouvernement anglais, se jugeant appuyé en cela par la Doctrine anglaise, et estimant que cette déclaration dépassait de beaucoup les obligations imposées par la coutume internationale, se réservait le droit d'accorder, par décision spéciale, les dérogations qu'il jugerait utiles.

D'autre part, pour éviter tout conflit, l'Angleterre consentit à un arbitrage. Elle fit preuve d'une excessive largeur d'esprit en acceptant d'être jugée suivant des principes nouveaux, qu'elle venait de reconnaître au moment de leur affirmation par les Etats-Unis, bien que ces règles ne fussent pas en vigueur lors de la guerre de Sécession.

Ces règles, au nombre de trois, dites « Règles de Washington » furent acceptées le 8 mai (1) 1871 comme devant guider les arbitres du tribunal de Genève. Aux Etats-Unis, le traité fut ratifié à une forte majorité. Mais à Londres, il se heurta à de fortes résistances. Le Parlement anglais l'approuva cependant.

Le Tribunal arbitral travailla du 15 décembre 1871 au 14 septembre 1872, date à laquelle il rendit sentence condamnant la Grande-Bretagne à plus de 15.500.000 dollars d'indemnité. Le délégué anglais

(1) Il y a, entre M. Albéru ROLLIN et les auteurs qui l'ont précédé, quelques différences, tant sur les dates que sur les termes de la traduction des règles de Washington. Nous avons cru, nous référant au texte de M. FAUCHILLE, devoir suivre l'exemple de l'éminent professeur belge.

refusa de signer, mais son gouvernement s'acquitta du montant de la condamnation.

Les règles de Washington, souvent reproduites incomplètement, étaient les suivantes :

Le gouvernement neutre est tenu :

1° D'user « *due diligence* » pour empêcher, dans sa juridiction, le gréement, l'armement ou l'équipement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une Puissance avec laquelle il est en paix et aussi d'user de la même diligence pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre, comme il est dit ci-dessus, si un tel navire a été spécialement adapté, en tout ou en partie dans sa juridiction, à un usage de guerre.

2° De ne permettre ni de souffrir qu'un des belligérants fasse usage des ports ou de ses eaux comme base d'opérations navales contre l'autre ou dans le but de renouveler ou d'augmenter ses approvisionnements militaires ou ses armes ou pour recruter des armes.

3° D'user de « *due diligence* » dans ses ports et dans ses eaux et à l'égard de toutes personnes se trouvant dans sa juridiction pour empêcher toute violation des obligations et devoirs prémentionnés.

Le texte ci-dessus était complété par la phrase suivante : « Et les Hautes Parties contractantes conviennent d'observer ces règles entre elles à l'avenir et de les porter à la connaissance des autres puissances maritimes, en les invitant à y accéder. »

D'autres points étaient précisés, tels que l'interdiction d'utiliser les eaux neutres et les ports neutres

comme base d'action. Une corvette confédérée ayant en outre recruté des marins en port anglais, cet abus fut condamné à Genève.

Le rôle de ce Tribunal Arbitral fut donc d'une importance capitale, car, d'une part, il réussit à éviter un conflit et de l'autre il amena deux grandes puissances maritimes à préciser comment elles entendaient l'application de leurs devoirs de neutres.

Malheureusement, son autorité fut fort compromise, car de graves divergences de vues s'étaient révélées tant sur les termes des règles de Washington que sur les avis du Tribunal de Genève.

Ces trois règles de Washington furent souvent combattues ; la première, en effet, exige que l'Etat neutre connaisse déjà la destination future du navire construit. De plus le terme « due diligence » fut fortement critiqué. A quel degré de vigilance cela correspond-il ? Quand pourra-t-on excuser l'Etat qui aura accompli une surveillance plus ou moins efficace ?

Les Américains voulaient faire prévaloir les circonstances ou l'importance des résultats de la négligence.

Les Anglais, au contraire, soutenaient que lorsqu'il n'existait pas de règle précise, il fallait agir d'après la nature de l'obligation elle-même et des principes du droit des gens.

Le Tribunal de Genève, comme on l'a vu, donna une troisième solution en demandant aux gouvernements neutres de proportionner leur surveillance au dommage qu'ils sont capables de causer par un manquement à leur neutralité.

En face de ces trois solutions, on peut hésiter, car elles ne sont pas moins importantes quant à la gravité de leurs conséquences. Se rallier à la thèse américaine, c'est en fait, interdire complètement, ou presque, la construction des navires, car rien n'est plus facile que de transformer un navire de commerce en croiseur auxiliaire. Elle amène surtout le gouvernement neutre à exercer une surveillance rigoureuse, inadmissible pour l'industrie privée. Aussi, en fait, les Etats-Unis ne l'exigent pas ; ce qu'ils demandent c'est une prohibition des départs clandestins ou non, de navires ou d'expéditions paraissant présenter des caractères nettement militaires. C'est, à bien chercher, l'attitude qu'eut la Grande-Bretagne en 1828.

La thèse anglaise, de son côté, manque quelque peu de précision. Pour Hall, le devoir d'un neutre ne consisterait qu'à prohiber « la sortie des eaux neutres d'un vaisseau muni d'une commission d'un belligérant ou appartenant à un belligérant et capable d'infliger des pertes à son ennemi », ceci au cas où il se trouve armé, partiellement ou totalement ». Si le navire semble, au moment de quitter le port, remplir ces conditions, le neutre doit, jugeant d'après les faits, induire une intention hostile et s'opposer au départ de l'expédition », ce qui est parfaitement admissible, mais Hall ajoute qu'un navire de guerre est un objet de négoce comme un autre, et qu'un neutre est parfaitement en droit de le vendre, donc à plus forte raison de le construire. Il semble cependant avoir oublié que le fait se produisit en 1863, et qu'il fut prohibé aussitôt après. Il s'agissait en l'espèce d'une vieille canonnière hors d'usage vendue

par l'amirauté et que l'on sut après coup avoir été achetée en sous-main par les Américains. Dès que la nature du marché eut été révélée, l'Amirauté anglaise interdit toute vente de matériel de guerre, tant que dureraient les hostilités. Les auteurs, malgré cela, ont reconnu par la suite l'excessive indulgence du gouvernement, indulgence de fait, puisque l'Angleterre se soumit si rapidement aux décisions du Tribunal de Genève, après avoir souscrit aux accords de Washington.

Quant au sens que donnait le tribunal, il s'explique difficilement, car on ne peut prévoir tous les événements qui découleront de telle ou telle attitude. Aussi Lawrence, sur l'œuvre duquel nous reviendrons par la suite, propose d'imposer aux neutres le soin qu'il met à défendre son propre intérêt. « Le principe dominant doit être celui de la bonne foi et de la bonne volonté égale à celle que l'on apporterait à la gestion de ses propres affaires (1).

Nous ne pouvons admettre cette assimilation aux principes du droit civil ; quand on rend un Etat responsable de sa faute légère « in concreto », on ne doit pas s'attendre au résultat que l'on obtiendrait en appliquant ce principe à un simple particulier. Etablir un critère d'appréciation du degré de la faute n'est pas la seule difficulté. Il peut s'agir, en effet, d'intérêts entièrement différents, intérêts politiques ou économiques sous la force desquels un Etat peut avoir tout avantage à ne pas se conduire comme

(1) M. ROLIN-JACQUEMYS : *Revue de Droit International*, t. VI, p. 568.

il le ferait dans d'autres conditions. Aussi est-il préférable de ne pas garder plus longtemps cette notion de « due diligence » et de s'en rapporter aux expressions de l'Institut de Droit International qui, à La Haye, en 1875, formula les principes suivants :

Article premier. — L'Etat neutre désireux de demeurer en paix et amitiés avec les belligérants et de jouir des droits de la neutralité, a le devoir de s'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque, par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants, ou à tous les deux, et de veiller à ce que son territoire ne serve pas de centre d'organisation ou de point de départ à des expéditions hostiles contre l'un d'eux ou contre tous les deux.

Article second. — En conséquence, l'Etat neutre ne peut mettre d'une manière quelconque, à la disposition d'aucun des Etats belligérants, ni leur vendre ses vaisseaux de guerre ou vaisseaux de transports militaires... En outre, l'Etat neutre est tenu de veiller à ce que d'autres personnes ne mettent pas de vaisseaux de guerre à la disposition d'aucun des Etats belligérants dans ses ports ou dans les parties de mer qui dépendent de sa juridiction.

Article troisième. — Lorsque l'Etat neutre a connaissance d'entreprises ou d'actes de ce genre, incompatibles avec la neutralité, il est tenu de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher, et de poursuivre comme responsables les individus qui violent les devoirs de la neutralité.

Enfin, l'*article quatrième* dit : « ...De même l'Etat neutre ne doit permettre ni souffrir qu'un des belligérants fasse de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre, ou que les vaisseaux de transport militaire se servent de ses ports ou de ses eaux pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leurs armes, ou pour recruter des hommes.

L'article cinquième des propositions de l'Institut porte que : « ...le seul fait matériel d'un acte hostile commis sur le territoire neutre ne suffit pas pour rendre responsable cet Etat neutre. Pour qu'on puisse admettre qu'il a violé son devoir, il faut la preuve soit d'une intention hostile (Dolus), soit d'une négligence manifeste (culpa).

Cette résolution, où les mots « due diligence » n'étaient pas reproduits, pourrait à la rigueur passer pour une transaction. Nous la verrons du reste servir de base à la Convention de La Haye en 1907. Si bien qu'après les projets de l'Institut, la discussion s'apaisait, et on pouvait lui donner comme conclusion l'expression même de Hall, à savoir : « qu'il n'y a là qu'un usage international prohibant la construction et l'équipement de vaisseaux de guerre au sens strict du terme, mais bien qu'il soit adopté par les puissances maritimes les plus importantes, il n'est pas assez ancien, ni assez étendu pour être devenu obligatoire, pour les nations qui n'y ont pas donné leur adhésion volontaire.

§ 2. — *La Doctrine et la question de l'Asile*

Si la première et la troisième des règles de Washington avaient suscité de graves divergences de vues entre les auteurs qui en tentèrent l'interprétation, les difficultés qui s'ensuivirent ne furent rien auprès de celles qu'amenèrent le désir de déterminer, d'une façon précise, ce qui visait la deuxième règle et ce que l'on pouvait entendre par l'asile en eaux neutres.

Tous les auteurs du Droit International ont traité de l'asile, et bien peu se sont mis d'accord. Malgré la tentative d'unification faite par la XIII^e Convention de La Haye, l'union n'a pu se faire, et les événements de deux guerres, celle de 1904 et celle de 1914 n'ont pas permis de diminuer la confusion.

Aussi l'exposé que nous allons faire de la doctrine de la fin du xix^e siècle va-t-il se ressentir quelque peu de ces divergences et nous ne pouvons retracer, fut-ce brièvement, la genèse et l'évolution du problème tel que le conçut chacun des auteurs qui s'occupèrent de la matière.

Sous cette rapide esquisse de l'histoire du Droit, nous nous contenterons de poser la question et d'énoncer quelques-unes des conceptions qui se firent jour à l'époque où nous nous plaçons.

Précisons d'abord le sens des termes tels qu'ils sont employés. Alors que certains auteurs utilisent le mot « Asile » toutes les fois qu'il y a relâche dans un port neutre, quelqu'en soit le motif, d'autres au contraire, tel que Kleen, associent le mot asile à l'idée de danger ; Kleen dit en effet : « Personne ne qualifiera sérieusement d'asile l'accès d'un port accordé à un navire étranger sans la moindre pensée à quelque nécessité urgente ou aide humanitaire... », mais il énumère les cas d'asile : tempête, sinistre, péril, défaite, manque d'eau, de charbon ou de vivres, besoin de réparation.

Calvo distingue nettement l'asile du refuge, et classe sous ce dernier terme les cas de nécessité. Il y voit un devoir humanitaire, mais pour lui l'asile est une

hospitalité large, qu'il qualifie de « ...manifestation de l'indépendance et de la souveraineté nationale » (1) et plus loin, parlant du règlement anglais de 1862, limitant le droit d'asile aux seuls cas de détresse, il ajoute que « c'est réduire le droit d'asile au simple droit de refuge ».

Hautefeuille fait du reste la même distinction (2). « Tous les bâtiments, battus par la tempête, assaillis par un de ces dangers si fréquents à la mer, ou *même poursuivis par l'ennemi*, sont reçus sur toutes les rades des nations neutres et souvent même sur celles de l'ennemi » (*sic*) (3). Ils ne sont pas admis dans l'intérieur des ports : on ne leur accorde que les secours strictement nécessaires pour reprendre la mer et regagner un port de leur pays. Ils ne trouvent qu'un simple abri contre le danger. On ne remplit à leur égard qu'un simple devoir d'humanité : c'est le refuge. Mais lorsqu'un bâtiment, en danger ou non, est accueilli dans un port, lorsqu'il y reçoit non seulement les secours indispensables, mais encore une aide, une protection bienveillante, lorsqu'en un mot, on remplit à son égard les devoirs de la sociabilité, il reçoit l'asile ».

De ces différentes définitions, on peut dès à présent déduire l'idée qu'à la base de l'asile est un état de nécessité, de danger. Mais en dehors de cette consta-

(1) CALVO : *Le Droit International théorique et pratique*, 3^e partie, livre III, p. 2668, éd. 188.

(2) HAUTEFEUILLE : *Droits et devoir des neutres*, VI, ch. I.

(3) On a quelque peine, d'après la dernière guerre, à concevoir un navire se réfugiant chez ses ennemis — et même au XIX^e le fait fut plutôt rare.

tation, il n'y a pas d'unité de doctrines et des solutions nombreuses s'affrontent, les unes libérales, les autres rigoureuses et ce qui rend leur étude difficile, c'est que le sens donné au mot asile n'est pas partout identique, les quelques définitions des plus célèbres auteurs en sont bien la preuve. Il est certain que celui qui voit dans l'asile la plus large hospitalité sera beaucoup plus favorable à la souveraineté du neutre que celui qui n'admet l'ouverture des ports neutres que dans un nombre de cas très restreint. Pour celui-là, toute bienveillance est de la part de l'Etat qui en témoigne, une infraction à la neutralité et il y a corrélation étroite entre les théories qui limitent les cas d'asile et celles qui parlent de devoirs des neutres et veulent leurs obligations aussi lourdes que possible ; qu'on joigne à cette conception des motifs d'ordre politique, tel que le désir de rendre incertaines les facultés de ravitaillement des croiseurs des autres puissances, surtout depuis que la question du charbon s'est révélée primordiale, et l'on aura les motifs pour lesquels l'Angleterre se montrera si intransigeante à partir du moment où elle se sera rendue compte du danger que présentait pour elle le développement de la puissance maritime des autres nations.

Quelle sera alors la raison de l'asile en lui donnant le sens le plus général qui soit, c'est-à-dire « le fait de chercher, par la présence dans les eaux ou ports neutres, à tirer un avantage quelconque de cette situation, soit pour des raisons de nécessité absolue, soit pour tout autre motif ? En un mot, pour quelles raisons peut-il y avoir relâche, forcée ou volontaire ?

Un navire peut être obligé, par l'état de la mer, de

chercher abri dans un port neutre. Ou bien il échappe à un ennemi qui le poursuit ou bien il est gravement avarié à la suite d'un combat. Il se peut encore qu'il ait besoin d'eau, de vivres ou de charbon, il peut enfin désirer débarquer des blessés ou des malades. Dans certains cas, il ne se trouvera dans aucune de ces obligations, mais il aura d'autre motifs, renseignements, détente de l'équipage, etc...

Devra-t-on le laisser entrer ? et une fois entré, pourra-t-il se réparer et reprendre la mer, ou devra-t-il être interné ? S'il est admis qu'il puisse se réparer, dans quelles conditions ? Quelle sera la quantité de vivres et de charbon qu'il sera autorisé à charger ?

Pour étudier les solutions nombreuses, nous allons exposer d'abord le principe général qui les inspire ; puis nous exposerons l'avis de la doctrine :

a) En cas de péril (relâche forcée).

b) Sans qu'il y ait péril imminent (relâche volontaire).

c) Un cas spécial, celui des prises amenées dans les eaux neutres.

La règle de conduite du belligérant est déterminée ici par deux principes, qui se combinent de plusieurs façons.

Le neutre, en premier lieu, est maître de son territoire, même maritime, et peut l'ouvrir ou le fermer à sa guise. A cela, pas d'objections, même de la part de ceux qui soutiennent la théorie du droit à l'asile. Du moment que le traitement est le même pour chacun des adversaires, le neutre peut se conduire comme il l'entend.

Mais à ce premier principe s'oppose un second,

basé sur les règles d'humanité. Il serait cruel pour une nation de refuser l'accès de ses eaux à un navire prêt à couler, cela est justement admis. Mais comment arriver à faire jouer l'ensemble de ces deux règles ? Sera-ce en laissant le neutre maître de sa conduite, en toute liberté, et suivant son bon plaisir ? Nous touchons là le point le plus délicat. Si on impose au neutre des règles précises, c'est une offense à sa souveraineté, et si on le laisse faire, ne court-on pas le risque de voir le neutre s'abandonner à un courant de sympathie pour l'un ou l'autre des belligérants ?

D'autre part, le neutre se trouve en présence d'une double nécessité vitale : celle de ne pas intervenir dans le conflit (devoir d'abstention), mais aussi celle de prendre toutes mesures pour assurer son impartialité absolue : (devoir de prendre certaines précautions pour éviter toute infraction). Si bien qu'il doit à la fois s'abstenir et agir.

En face de cette position des plus embarrassantes, et d'une ambiguïté de termes qui risquait d'éterniser le conflit des théories, un principe unique a été généralement adopté, sans cependant amener une unité de conséquences : le neutre ne doit, en aucun cas, tolérer que ses eaux et ports servent à l'élaboration, l'accomplissement d'un acte quelconque d'hostilité. Donc, interdiction de se servir de ses eaux territoriales comme base d'opération.

Principe unique ? soit, mais combien de divergences d'interprétation !

a) *En cas de péril (relâche forcée)*. — Nous pouvons affirmer que l'asile n'est pas refusé lorsque le navire est en danger. C'est une raison purement humani-

taire qui joue et à juste titre. Il n'y a pas de contestation sur ce point. Mais il y en a, et même beaucoup, sur ce qui se passe par la suite.

Il est certain que laisser les navires belligérants se réparer à leur aise, charbonner, se ravitailler, puis repartir au combat, est plus qu'une simple attitude d'hospitalité et d'humanité. Car ces opérations, sans nul doute, leur permettent de renouveler leur force. N'est-ce pas là un moyen d'utiliser les ports neutres comme base d'opérations et de violer d'une façon flagrante le principe ci-dessus énoncé et résumé par l'article 2 des règles de Washington ?

La doctrine semble distinguer deux hypothèses, et l'Institut confirmera, en l'adoptant, cette distinction.

Si le péril est causé par la tempête ou la disette, le réapprovisionnement n'est pas contraire à la neutralité (ainsi en jugent Calvo, Hautefeuille, Bluntschili, Ortolan, Wheaton, et plus près, Kleen, Pillet, etc... « L'asile, dit Kleen (1), perdrait sa signification de secours s'il n'était pas permis d'acquérir, dans le lieu même du refuge, les éléments constituant l'indispensable pour subvenir aux nécessités pressantes, et sans lesquels le danger comme tel ne serait pas écarté ».

Application stricte du devoir d'humanité et, semble-t-il de l'idée qu'aucune dissension n'existe plus en face du danger commun : la mer.

Mais si le navire se réfugie dans un port neutre pour échapper à la poursuite d'un adversaire, ou au

(1) Cité par GABORIT.

naufrage qui le menace par suite des coups reçus, la position des auteurs est différente.

Pour les uns, entrer dans les eaux neutres est licite, mais en sortir serait les utiliser comme base d'opération, donc contraire à la neutralité. Pour d'autres plus rigoureux encore, l'entrée est un acte d'hostilité atténué, qui reprend toute sa gravité si le navire repart. Le neutre n'admet le premier pas dans l'infraction que pour des raisons de charité, pour éviter par exemple que le combat ne se termine par l'engloutissement et l'anéantissement complet du vaisseau. Mais si, pour éviter des morts inutiles, il reçoit le navire en détresse ou simplement avarié, ce sera pour l'interner, par analogie avec les règles de la guerre terrestre.

Toutefois, certains auteurs, en petit nombre il est vrai, ont voulu admettre, et le droit à l'asile, ce qui est défendable, et le droit aux réparations et au départ, ce qui l'est moins. Ils ont soutenu, tel Hautefeuille, que le Droit International autorisait la réparation dans un port neutre, même celle des avaries causées par le combat. Ecartant la comparaison avec l'attitude prise par les neutres vis-à-vis des armées de terre, ce dernier auteur ajoute : « Un neutre qui accorderait à un belligérant de pareilles faveurs sur le territoire terrestre de ses Etats violerait ses devoirs de neutre ; sur le territoire maritime, il agit dans la limite de son droit. »

Il a même été tenté d'établir une distinction subtile entre le fait d'entrer dans un port neutre pour échapper à la poursuite de l'ennemi et celui de venir répa-

rer les avaries causées par le combat. L'argument invoqué était une note de Kleen (1).

Nous n'avons pas à apprécier cette idée, puisque nous nous plaçons au point de vue évolutif, mais il semble que les auteurs n'ont pas suivi du tout cette façon de voir.

De son côté, l'Institut de Droit International admet les cas d'asile comme le fait Kleen, mais il ajoute une restriction importante concernant l'internement et le rendant obligatoire dans trois cas :

1° Quand le navire est poursuivi ou défailt par l'ennemi (ceci supprime toute tentative de distinction).

2° Quand il n'y a plus assez d'équipage pour tenir la mer.

3° Quand il est venu débarquer des blessés et qu'il est encore en état de combattre.

Cette doctrine était logique mais sévère, aussi fut-elle fortement combattue, et si elle a été appliquée dans la guerre Russo-Japonaise, ce n'est que par l'arbitraire d'une nation et non suivant une coutume internationale.

b) *Cas où un navire entre dans un port neutre sans y être forcé par un péril imminent.*

C'est là vraiment le point délicat de la question, car se posent en même temps les problèmes : de la durée du séjour, des réparations, du ravitaillement, du charbonnage, etc... Quant à cette dernière matière,

(1) KLEEN : *op. cit.*, livre III, chap. II, article II, § 113, t. II, p. 129, note 1.

nous renvoyons aux développements antérieurs sur l'origine de la question et au paragraphe suivant pour les événements de la guerre Russo-Japonaise, ce conflit ayant donné lieu à de violentes controverses sur l'application des règles de l'asile, si tant est qu'existent des règles à ce sujet.

Disons simplement que le problème de l'hospitalité dans les eaux et ports neutres est lié à celui de la durée du séjour. Or, nous savons que la question fut envisagée à titre accessoire par le tribunal de Genève et qu'il faudra des événements plus sérieux pour que la Doctrine s'en empare. Donc, peu de controverse encore, bien que la majorité des auteurs semblent se prononcer contre l'admission illimitée dans les eaux neutres. Les auteurs anciens, Galiani et Azuni, restreignent l'asile aux seuls cas de danger, et les auteurs anglais, appuyés sur la Déclaration de 1862 en font autant. Seul Hall est d'un avis contraire : il voit dans l'autorisation de séjourner en eaux neutres un acte de simple courtoisie, et il s'appuie sur les vieux arguments souvent invoqués de la différence considérable qui existe entre la guerre maritime et la guerre continentale, et de la souveraineté de l'Etat neutre. Si bien que, dès avant les incidents de la guerre Russo-Japonaise, on se trouve en présence de deux théories, l'une, qui compte peu de partisans, tant en droit qu'en fait, c'est celle de l'hospitalité largement accordée (ce sera la conception française, qui n'admettra à la base de la réglementation du séjour en eaux neutres, que les décisions de l'Etat neutre), et celle de l'hospitalité restreinte, basée sur la Doctrine et la Jurisprudence anglaises, n'admettant

l'asile que dans les cas très limités de danger, le séjour n'excédant pas 24 heures, sauf autorisation spéciale du neutre, exception faite toutefois du cas de gros temps, de réparations urgentes et d'embarquement de subsistances nécessaires à la vie de l'équipage. La question du charbon est dominée par les deux règles de la limitation en quantité (ce qu'il faut pour gagner le port national le plus proche) et en fréquence (intervalle de trois mois). Ces trois principes : 24 heures, port le plus proche et trois mois, sont à la base des règlements et décisions d'un grand nombre d'Etats : Chine, Colombie, Japon, Pays-Bas, Russie, Danemark en 1898, Italie en 1877, Suède et Norvège, Pays-Bas et Danemark en 1904.

Enfin, une troisième attitude consiste à fermer complètement les ports neutres. Ainsi firent Lubeck en 1848, l'Autriche en 1854 et les pays Baltes en 1904. Cette conduite très rigoureuse aura plus tard des imitateurs.

Ces trois théories sont basées sur des conceptions dissemblables, et ce n'est pas là une des moindres raisons de la confusion qui règne en la matière.

Le principe de la large tolérance est la continuation des traditions historiques du xvm^e siècle. Son principal défenseur est la France qui précisait son attitude en 1898, par ses instructions ministérielles :

« La durée du séjour dans nos ports, de belligérants non accompagnés de prises n'a été limité par aucune disposition spéciale. Mais, pour être autorisé à y séjourner, ils sont tenus de se conformer aux conditions ordinaires de la neutralité, qui peuvent se résumer ainsi qu'il suit :

a) Les bâtiments admis au bénéfice de l'asile (1), doivent entretenir des relations pacifiques avec tous les navires mouillés dans le même port et en particulier avec les bâtiments appartenant à l'ennemi.

b) Les dits navires ne peuvent, à l'aide de ressources puisées à terre, augmenter leur matériel de guerre, renforcer leur équipage, ni faire des enrôlements volontaires, même parmi leurs nationaux.

c) Ils doivent s'abstenir de toute enquête sur les forces, l'emplacement ou les ressources de leurs ennemis, ne pas appareiller brusquement pour poursuivre ceux qui leur seraient signalés, en un mot s'abstenir de faire du lieu de leur résidence la base d'une opération quelconque contre l'ennemi, de n'employer ni la force ni la ruse pour repousser les prises faites par l'ennemi ou pour délivrer des prisonniers de leur nation. »

Cette déclaration, renouvelée en 1904, présentait de graves lacunes surtout sur les questions charbonnage et ordre de départs. Mais, ce qui doit surtout être signalé à propos de son esprit, c'est qu'elle est une réaction, comme d'ailleurs toute la politique maritime française, contre l'intolérance de la Grande-Bretagne.

Celle-ci, qui sut si bien autoriser en fait ce qu'elle interdisait en droit, s'était faite la championne zélée de l'hospitalité restreinte, non pas pour sauvegarder les règles de la neutralité, mais bien pour maintenir son hégémonie maritime. A la fin du xix^e siècle, l'Angleterre voit sa marine à un haut point de développement et de puissance. Son système de relations et de routes commerciales est merveilleusement organisé. Elle est cependant vulnérable dans le cas d'une guerre

(1) Il semble que cette instruction vise, sous le nom d'Asile, la relâche forcée aussi bien que la relâche volontaire.

de course dirigée contre son trafic. Il ne faut pas oublier que l'industrialisation anglaise est chose faite mais au détriment de ses ressources agricoles. Si ce pays est maître de l'industrie, il lui faut et des matières premières pour alimenter ses machines et des vivres pour sa population. Or, il y a pour la Grande-Bretagne deux dangers inquiétants, deux points noirs à l'horizon : l'essor de l'industrie allemande, qui lutte pour la conquête du marché européen — d'où nécessité d'assurer les relations commerciales anglaises — et le programme naval français. Celui-ci, sous l'impulsion de l'Amiral Aube tend à substituer aux lourds cuirassés, une flotte considérable de croiseurs protégés à grand rayon d'action, dont le nom même sonne mal aux oreilles britanniques : croiseurs « corsaires ».

Nous ne prétendons pas présenter là une idée originale, mais nous pensons que ces circonstances économiques et politiques sont à la base de l'attitude anglaise, devenue subitement si sévère pour les belligérants, le développement de la puissance allemande sur mer ne fera qu'accroître cet état d'esprit. C'est pourquoi la Grande-Bretagne, fière de sa suprématie incontestée, va s'efforcer de restreindre au minimum l'aide que les croiseurs des autres puissances sont susceptibles de trouver dans les mers lointaines (l'avenir et les événements de la guerre de 1914-1918 le démontreront). C'est aussi pourquoi l'attitude de la Grande-Bretagne envers les Russes en 1904 ne visera pas surtout des escadres entières, comme c'était le cas, mais des navires isolés, comme il pourra se produire par la suite.

De cette étude de la doctrine et des conceptions de

la fin du xix^e siècle, telles qu'elles se révèlent à la veille du conflit Russo-Japonais, nous pouvons donner le résumé suivant :

Péril pour cause de la mer ou avaries graves ayant les mêmes raisons ou disette : asile accordé et faculté de réparations — par tous.

Péril par suite de poursuite ou d'avaries dues au combat : admission, mais internement — solution généralement adoptée.

Séjour pour ravitaillement ou charbonnage : soumis
a) soit à l'arbitraire du neutre — théorie française ;
b) soit aux règles de 24 heures — quantité — fréquence ; — refusé : par les théories extrêmes.

Accroissement de la puissance militaire : interdit partout.

Mais en toutes matières, existence du principe affirmé par la deuxième règle de Washington : *ne pas tolérer que les eaux neutres servent de bases d'opération.*

C) *Admission des prises dans les ports neutres.*

Cette question purement théorique à l'époque où nous nous plaçons, car elle a eu des précédents historiques (voir la réglementation française de 1681), semble soulever peu de difficultés.

Il est généralement admis que l'Etat neutre a tous pouvoirs d'appréciation, car il met en jeu sa neutralité et risque de faciliter la maîtrise du capteur et la conservation de sa puissance. Il y a eu en cette matière, diverses phases dans le Droit International et certaines nations ont autrefois garanti l'admission

par traité ou précisé à l'avance leur conduite (1). Il semble cependant intéressant de citer le règlement adopté par l'Institut en matière de prise (session de Heidelberg, 1887) :

§ 59. — « Le navire saisi ne peut être conduit dans un port d'une puissance neutre pour cause de péril de mer, ou lorsque le navire de guerre sera poursuivi par une force ennemie supérieure. »

Mais les articles suivants précisent une distinction notable :

§ 60. — « Lorsque, pour cause de péril de mer, le navire de guerre s'est réfugié dans un port neutre, il devra quitter ce port aussitôt que possible, après que la tempête aura cessé. L'Etat neutre aura le droit et le devoir de surveiller le navire de guerre et le navire saisi durant leur séjour dans ce port. »

§ 61. — « Lorsque le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre parce qu'il était poursuivi par une force supérieure, la prise doit être relâchée. »

La différence de traitement est ici fort importante, mais ce n'est qu'une tentative doctrinale, qui ne repose pas sur une coutume ou sur un usage international. Il est plutôt habituel de laisser l'Etat neutre refuser ou accorder accès aux prises des belligérants.

Ce conflit doctrinal, tel que nous venons de le résumer, va être transporté sur le terrain du droit positif par la guerre Russo-Japonaise. Seront remises en jeu les questions mal résolues du charbonnage et de

(1) DEN BEER-PORTUGAEL, *op. cit.*, p. 386.

l'asile, et s'opposeront à nouveau les principes différents des nations française, anglaise et japonaise.

C'est à cette étude que sera consacré le paragraphe suivant.

§ 3. — *La Guerre Russo-Japonaise et le droit positif*

Jusqu'alors, aucune guerre n'avait été marquée par autant d'incidents touchant au Droit International. Des concours de circonstances ont mis souvent en contact neutres et belligérants, mais rarement ces contacts furent aussi prolongés et aussi critiques qu'au cours de la guerre Russo-Japonaise. Tantôt, ce sont les Russes qui sont obligés de faire appel à l'hospitalité neutre à la suite d'une défaite, ou parce que le parcours si long de la Baltique à Tsou-Shima les met dans la nécessité absolue de séjourner dans les ports neutres et d'y charbonner. Tantôt ce sont les Japonais qui, dans leur hâte d'attaquer, n'hésitent pas à violer délibérément la neutralité chinoise, et sèment des torpilles de blocus et des mines sans préoccupation aucune de leur sort futur. Autant de cas où l'on constate l'irrespect total des eaux territoriales neutres.

On comprend fort bien l'intérêt que présente l'étude de la conduite des belligérants et surtout des principes qu'ils ont invoqués pour appuyer juridiquement des actes plus ou moins conformes aux usages internationaux. Or ces usages n'ayant eux-mêmes qu'une unité des plus relatives, comme nous l'avons exposé précédemment, la guerre de 1904 suscite les controverses les plus violentes et les plus passionnées sur

des points au sujet desquels une législation internationale venait d'être ébauchée à grand peine.

Nous visons par là l'asile, le charbonnage et le séjour en eaux neutres.

Sur un quatrième point — les hostilités dans les eaux territoriales des puissances non belligérantes — l'accord semblait être réalisé et la prohibition d'actes de guerre était une des coutumes du droit maritime les moins contestées. Or nous relevons, surtout au début de cette guerre, un certain nombre d'infractions commises.

Ce sont sur ces différents points que va se porter successivement notre étude du droit positif durant la guerre Russo-Japonaise.

I. — *Hostilités dans les eaux neutres.* — Deux incidents sont à signaler, l'affaire de Tchémoulpo et celle du torpilleur russe *Rechitelny* ; nous ne nous attarderons pas sur le premier, car il est dépendant d'une question autrement plus grave, savoir si la Corée était neutre ou non. Voici les faits en quelques mots :

La Corée, Etat quasi-fantômatique, sans aucune force militaire, était partagée, déchirée même par les intrigues russes et japonaises. Lorsque fut connue l'agression de Port-Arthur, la Corée se déclara neutre. Or, dans une de ses rades, Tchémoulpo, stationnaient deux navires russes et quatre bâtiments respectivement anglais, français, italien et américain. Le 8 février, arrivèrent 6 croiseurs et plusieurs torpilleurs japonais. Les Russes prétendirent avoir vu des torpilles lancées sur eux dès ce jour, mais les événements graves eurent lieu le lendemain. L'amiral japo-

nais envoya au commandant russe une lettre ainsi conçue : « Etant donné que les hostilités sont ouvertes entre le gouvernement du Japon et celui de la Russie, je vous prie respectueusement de sortir du port de Tchémoulpo avant midi le 9 février 1904. Sinon je serai obligé de vous combattre dans le port. »

Pendant ce temps les troupes japonaises occupaient la ville.

Les officiers des navires neutres se réunirent de leur côté, ayant été avisés qu'il leur était proposé en cas d'hostilités de quitter le lieu, et décidèrent de protester contre la violation de la neutralité Coréenne, mais ils avertirent les Russes qu'ils seraient obligés de quitter la rade si ceux-ci n'en sortaient pas.

Les navires russes levèrent l'ancre, trouvèrent les Japonais à 5 milles en mer, combattirent une heure durant, puis rentrèrent en rade, furent évacués et coulés volontairement.

Au point de vue droit international, y a-t-il eu ou non violation des eaux territoriales ? A première vue, il semble que oui. Logiquement, les Japonais, arrivés après les Russes, auraient dû attendre 24 heures avant de sortir à leur tour. Au contraire, l'escadre japonaise menace de couler les Russes au mouillage si ceux-ci ne cherchent pas le combat en haute mer.

Aussi les Japonais ne voulurent-ils pas discuter sur la violation de l'asile. Ils prétendirent que, en ce qui concernait les rapports Russo-Nippons, Tchémoulpo n'était plus un port neutre depuis qu'il avait été occupé par les forces japonaises. La neutralité de la Corée n'était pas niée dans le passé, mais elle n'était

plus considérée comme existante depuis que Tchémoulpo avait servi de port de débarquement.

Toutefois cette attitude des belligérants qui violent la neutralité d'un Etat et se basent sur ce fait pour déclarer : « il n'y a plus de neutralité » était difficilement soutenable. Aussi la réponse japonaise admettait que cette neutralité avait disparu, mais seulement en ce qui concernait les belligérants.

C'était là une conception pour le moins originale, car un Etat est neutre pour tous ou il ne l'est pas du tout et on comprend mal cette neutralité spéciale qui consiste à ne l'être que pour les Etats qui ne sont pas en guerre. Aussi les ardents défenseurs des Japonais posèrent-ils la question sur un autre plan et c'est par la voix du professeur Lawrence (1) que la doctrine anglaise fit connaître son opinion.

S'appuyant sur le traité anglo-japonais de 1902, et sur le droit qu'avait le Japon d'intervenir pour défendre ses intérêts en Corée au cas où une autre nation les menacerait, Lawrence faisait en outre observer qu'il n'y avait pas véritable indépendance de la Corée. En conclusion, il y avait eu violation, certes, mais d'une neutralité n'existant que sur le papier (*a state-paper neutrality*).

Quoiqu'il en soit, il ne semble pas que la rade de Tchémoulpo fut un territoire neutre puisque la Corée était occupée par les troupes japonaises. Il paraît donc qu'à partir de ce moment, la souveraineté de la cour de Seoul ne soit plus indépendante, qu'il y ait alors un protectorat de fait et que le respect dû aux eaux territoriales devienne dès lors fort douteux.

(1) *War and Neutrality in the far East.*

Le second incident concernant l'inviolabilité des eaux neutres fut commenté beaucoup plus sévèrement.

Un torpilleur russe, le *Rechitelny*, s'étant échappé de Port-Arthur, vint se réfugier à Tché-fou, port chinois où les autorités le sommèrent, suivant le droit international en usage, préconisé par l'Institut (voir plus haut) de désarmer ou de repartir aussitôt ; l'officier russe préféra désarmer.

Dans la nuit, deux torpilleurs japonais arrivèrent à leur tour, se virent l'objet de la même sommation chinoise, répondirent qu'ils observeraient les lois de la neutralité, ne chercheraient pas à attaquer le russe puisque celui-ci était désarmé, et partiraient à l'aube.

Cependant, ils montèrent à bord du navire désarmé. Malgré les protestations de l'équipage, ils hissèrent le pavillon japonais et prirent le *Rechitelny* à la remorque. Un croiseur chinois exigea l'abandon du navire russe, mais laissa partir le torpilleur japonais.

La violation de la neutralité était indiscutable. Il y avait capture par un belligérant d'un navire désarmé dans le port d'un Etat neutre dont l'indépendance et la souveraineté n'étaient pas contestables.

L'incident ayant soulevé de sérieuses protestations, même de la part de l'Amirauté anglaise, le Japon se disculpa habilement en faisant valoir le caractère tout à fait particulier de la neutralité chinoise et en usant d'une argumentation dont voici le schéma : « Le territoire chinois non réservé aux opérations militaires ne restera neutre que si les belligérants le respectent. Or, le port de Tché-fou n'a pas été respecté

par les Russes. Donc il a cessé d'être neutre. » (1).

Une fois l'incident terminé par l'enlèvement du *Rechitelny*, le port de Tché-fou recouvrait sa pleine neutralité.

Seulement, et là-dessus tous furent d'accord, même Lawrence, le Japon s'était mis deux fois au moins dans son tort. D'abord, en prétendant que le *Rechitelny* avait violé la neutralité chinoise. Or, aux termes des principes les plus stricts de la neutralité, suivant les théories les plus sévères, la conduite du Russe, désarmant sur l'injonction des autorités chinoises, avait été parfaitement régulière. Donc mauvaise foi japonaise.

Ensuite, même si le torpilleur russe n'avait pas désarmé, le Japon, puisqu'il se montrait si chatouilleux sur le respect de la neutralité par ses adversaires, devait protester auprès de la Chine et si celle-ci refusait d'intervenir, le Japon pouvait alors agir par lui-même. C'est cet abus de droit et de fait qui a soulevé tant de protestations chez toutes les puissances, même chez celles qui étaient favorables au Japon.

Il semble, en conclusion, que les Japonais ont violé sciemment une des règles les plus anciennes et les plus facilement reconnues. Aussi admit-on difficilement, surtout en France, où la sympathie allait à la Russie, que le Japon se montrât si peu tolérant sur les questions qui intéressaient notre pays au plus haut degré, le charbonnage et l'asile.

II. — *L'asile, en eaux neutres.* — Les navires russes ont fait un usage très fréquent des ports neutres.

(1) GABORIT : *op. cit.*

Ils y furent obligés, tant par la rareté des rades et abris en Extrême-Orient, que par l'immensité du trajet que devaient accomplir les escadres russes qui partaient de la mer Baltique pour gagner le territoire des hostilités et les mers de Chine. Donc deux genres d' « asile » différents : tantôt relâche forcée par suite des avaries reçues au cours d'un combat ou de la chasse par les navires ennemis, tantôt relâche pour charbonnage ou achat de vivres. C'est en nous inspirant de cette distinction que nous allons exposer les incidents les plus retentissants et leurs répercussions au point de vue du Droit International.

Nous avons déjà trouvé un cas d'asile, où Russes et Chinois avaient agi régulièrement, c'est l'affaire du *Rechitelny*. Mais voici d'autres incidents. Plusieurs navires russes, après la bataille du 10 août, se réfugièrent à Kiao-Tcheou, concession allemande. Le gouvernement de Berlin télégraphia aussitôt qu'il désirait que les principes du Droit International fussent observés. Les navires capables de reprendre la mer, devraient le faire dans les 24 heures, et ils seraient accompagnés par des navires allemands jusqu'à la limite des eaux territoriales. Les autres devraient reprendre la mer dès que leurs réparations nécessaires seraient accomplies. Faute de quoi, ce serait l'internement. De plus, aucune facilité ne serait accordée pour le renforcement de l'armement.

La théorie allemande, rejetant l'internement du navire qui vient se réfugier en port neutre parce qu'il a reçu des avaries ou qu'il est poursuivi par l'ennemi, était au fond assez favorable au belligérant,

tout en restant dans les principes admis comme possibles par le Droit International.

A Chang-Hai, la présence de l'*Askold* et du *Grossovoï* suscita quelques difficultés, car ces navires avaient besoin de plusieurs jours pour leurs réparations. La Chine, soucieuse de sa neutralité et voulant éviter la répétition des incidents de Tche-Fou, exigea le départ immédiat. Sur les représentations du consul de Russie, qui déclara qu'une solution aussi rigoureuse n'était pas conforme à la neutralité, autorisation fut donnée à l'*Askold* d'entrer dans les docks. Mais toujours hésitantes, les autorités chinoises prirent le parti de demander conseil au corps consulaire qui se trouvait à Chang-Hai. Le ministre du Japon soutint que la Chine n'agissait pas suivant la neutralité et que son pays pouvait reprendre toute sa liberté d'action. Le représentant russe maintint au contraire le droit pour un navire de faire toutes réparations utiles à la navigation. A l'unanimité, on déclara que l'avis des consuls étrangers ne dégagait pas la responsabilité de la Chine, et d'après la proposition du consul anglais, on en référa à Pékin. Sur ces entrefaites, le gouvernement russe trancha la difficulté en ordonnant de désarmer ces navires.

Un autre cas, également très commenté, fut celui du *Diana*, croiseur russe qui se réfugia à Saïgon. On lui offrit le choix : réparer sommairement et repartir, ou rester et désarmer. Le commandant choisit cette dernière solution et donna les garanties les plus sérieuses.

Après Tsou-Sima, des navires russes qui échappèrent à la bataille cherchèrent refuge à Manille. Après

quelques hésitations, le gouvernement américain agit avec une sévérité particulière et décida que les navires réfugiés seraient internés et désarmés. Ce qui fut fait.

Tels furent les incidents les plus célèbres, avec celui du *Raztoropni*, torpilleur russe qui réussit à tromper la surveillance et à se réfugier dans un port chinois, pour porter des dépêches, le fait étant du reste très discutable au point de vue Droit.

III. — *Séjour en eaux neutres*. — Admission dans des ports neutres en dehors de tout danger, pas de limitation de durée en principe, voilà la théorie que mit en pratique la France, ce qui suscita de violentes réclamations de la part du Japon.

On connaît la genèse des incidents de cet épisode de la guerre Russo-Japonaise.

Vaincue sur mer et désavantagée sur terre, la Russie n'avait qu'une ressource, reconstituer ses forces navales et, pour cela, les faire partir d'Europe. Leur rôle serait de couper les communications japonaises, de dégager les ports russes bloqués, peut-être même d'opérer des « raids » contre les îles japonaises. Faire faire à plusieurs escadres un trajet, long de trente mille kilomètres, assurer son ravitaillement tant en vivres qu'en combustible, lui préparer sa route, l'amener au combat, et à la victoire, était une conception hardie. Ce projet gigantesque fut réalisé de point en point jusqu'au choc final, et l'armada, si difficilement amenée jusqu'à Tsou-Sima, ne devait succomber que devant un armement plus perfectionné et une tactique supérieure. Quel qu'en ait été le destin, la tentative doit susciter l'admiration et le respect.

Il est certain toutefois que cette expédition n'a pu s'accomplir qu'en faisant usage des rades et ports de certaines puissances dont les territoires se trouvaient échelonnés le long du parcours. Agir autrement eut été matériellement impossible. Les divers bâtiments ont fait, surtout dans les eaux françaises, une série d'escales dont il est nécessaire de citer la liste abrégée afin de se rendre compte par la suite des prétentions et arguments des différentes nations.

La flotte de la Baltique, partie de Réval, charbonne une première fois en pleine mer du Nord. Deux flottilles de torpilleurs s'arrêtent à Cherbourg le 24 et le 25 octobre 1904, charbonnent avec leurs propres allèges, sans communiquer avec la terre.

Le 28, l'escadre principale peut séjourner à Vigo plusieurs jours pour réparer les avaries et charbonner. Puis elle mouille à Tanger, à Dakar, où elle utilise ses transports double le cap de Bonne-Espérance et le 5 janvier est à Nossi-Bé où elle restera assez longtemps.

Deux autres groupes, l'un et l'autre composés de forces légères, passent par le Canal de Suez. Ils se sont arrêtés, l'un à Cherbourg, l'autre à Alger, pour réparer ou charbonner. L'un de ces groupes rejoint Rojestvensky à Madagascar, l'autre ne le fera que plus tard. L'amiral en chef quitte Madagascar en mars. Du 14 avril au 26, il stationne dans la base de Cam-Ranh, après avoir passé à Saïgon. Il demeurera 24 heures aux îles Saddle, puis prendra pour gagner Vladivostock la route la plus courte, celle de Tsou-Sima... La marche au sacrifice aura été accomplie...

Les escales principales ont donc été faites dans les

eaux françaises (Cherbourg, Brest, Alger, Dakar, Nossi-Bé, Saïgon, baies de Cam-Ranh et de Hon-Coe), mais aussi dans les eaux danoises (Frederickshaven et baie de Skagen), espagnoles (Vigo), marocaines (Tanger), hollandaises (îles Anam-bas) et enfin chinoises (îles Saddle).

Ces arrêts inévitables étaient indispensables à Rojestvensky. Ils soulevèrent la colère des Japonais. Ceux-ci prétendirent que la marche russe était hostile par elle-même, si éloigné que fut son but. Que tout secours (vivres, réparations, autorisations de séjour prolongé) était une participation à une opération militaire, donc contraire à la neutralité.

Sur les questions de fait la France invoqua : 1° que les séjours faits dans les ports métropolitains étaient provoqués par la nécessité de faire des réparations importantes ; 2° que le séjour à Madagascar, séjour prolongé aux yeux de certains, avait consisté en un certain nombre d'allées et venues, mais que, dans tous les cas, ces agissements n'étaient nullement contraires à la déclaration de neutralité faite par la France au début de la guerre, et que les jonctions des différentes escadres avaient eu lieu en dehors des eaux territoriales ; 3° qu'en Extrême-Orient enfin, les autorités avaient prié Rojestvensky de ne pas séjourner.

Au point de vue juridique les contestations étaient beaucoup plus délicates pour les Japonais. Sur des questions de faits, il était facile, bien qu'il fallut encore le prouver, de dire que la France avait montré une sympathie aux Russes. Mais en droit, pouvait-on dire que l'asile, à l'employer dans son sens général,

eût été accordé trop libéralement, au risque de compromettre la neutralité ? Or, la théorie japonaise, au point de vue Droit International, est la suivante : « Le cas de l'escadre russe se dirigeant vers le lieu du combat n'est assimilable à aucune des hypothèses antérieurement prévues ; tout secours, sous forme de charbon, de vivres et de réparations, de jonctions de diverses unités, fourni à cette escadre dans sa marche offensive, constitue au premier chef une aide dans un but de guerre.

En conséquence, et considérant non pas seulement la lettre, mais l'esprit des obligations imposées aux neutres, toute aide de cette nature donnée soit dans les ports, soit dans les eaux territoriales neutres aux navires belligérants, constitue un manquement à ses obligations. »

Il est certain que la marche de Rojestvensky était une opération militaire et qu'elle a été facilitée grandement par l'hospitalité donnée dans nos ports et eaux territoriales. Mais il est moins facile aujourd'hui d'apprécier la conduite d'un neutre en 1904 après les événements de la guerre de 1914-1918. A en juger d'après cette dernière, tout acte commis par un belligérant, du moment qu'il flotte, est un acte d'hostilité. Sa simple présence suffit. N'oublions pas qu'il y a trente ans, les conditions n'étaient pas les mêmes, que la divergence des doctrines provoquait celle des attitudes et que les écrits des auteurs les plus récents concluaient en général au libre arbitre du neutre.

La défense française, en Droit, invoqua ces derniers arguments. Elle fit valoir qu'aucun code international ne réglemente les devoirs du neutre, et qu'en

général les conceptions des états continentaux en matière de neutralité étaient plus larges que celles des états insulaires comme l'Angleterre, que l'attitude de la France, en l'espèce, était conforme à sa politique ancienne, et que la publication de sa déclaration de neutralité en 1904, simple réédition de celle de 1898, n'avait alors soulevé aucune protestation.

Aussi bien, la thèse japonaise, tendant à la fermeture complète des ports, sauf pour le refuge en cas de péril avec l'internement comme conséquence, se basait donc moins sur des arguments juridiques que sur des questions de fait. Si le Japon, en adoptant les principes anglais, s'est gagné les sympathies britanniques, au point de vue droit s'entend, c'est que ces deux nations avaient entre elles de puissantes analogies, tant par leur ambition que par leur désir d'empêcher leurs adversaires de trouver la moindre hospitalité dans les eaux territoriales neutres.

Il nous reste maintenant à traiter la dernière des matières qui suscitèrent les conflits d'opinions au cours de la guerre Russo-Japonaise, celle du charbon. Si nous avons séparé cette question des incidents qui soulevèrent de si nombreuses discussions, c'est qu'elle met en jeu l'Angleterre plus que la France et que par l'importance de l'exemple qu'elle donna tant au point de vue juridique que stratégique, elle mérite d'être étudiée à part et en comparaison de la réglementation créée trente ans auparavant.

IV. — *Le charbonnage et la fourniture de charbon.*
— Ainsi que nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, l'Angleterre n'avait pas admis que la responsabilité du neutre fut engagée par des fournitures de

charbon. Les guerres franco-allemandes, hispano-américaines et sud-africaines n'avaient pas amené de précisions à ce sujet.

Or, le 8 août 1904, le gouvernement anglais envoyait dans tous ses ports une circulaire où il faisait preuve d'une très grande sévérité quant aux fournitures de charbon. Ce revirement complet n'alla pas sans provoquer quelque étonnement, bien qu'une instruction khédivale ait prétendu restreindre en Egypte, les fournitures de charbon en se basant sur les règles de 1862 (port le plus proche et trois mois d'intervalle). Seulement, les règles égyptiennes exigeaient un espèce d'engagement d'honneur quant à la destination et la nouveauté parut trop grande pour être reproduite par la suite.

D'autre part, quelques Etats, Suède, Norvège et Danemark décidèrent de fermer certains ports, donc à plus forte raison, d'interdire les fournitures de charbon.

Mais ces attitudes allaient avoir à se préciser. Le problème était plus délicat pour l'Angleterre que la question de la relâche, car elle n'avait jamais, jusqu'ici, admis que le charbon fût contrebande de guerre. Seul était considéré comme tel le charbon à destination immédiate et directe d'une force navale. Circonstance aggravante, de nombreux charbonniers partaient chaque jour de ports britanniques à destination du Japon.

Interdire la fourniture à une escadre qui passe, et continuer en même temps le commerce semblait illogique. Dans son embarras, Londres fit appel à la doctrine et le professeur Lawrence, par une heureuse

coïncidence (?), signale, sans s'y rallier, par suite des objections plus haut citées, la possibilité de refuser du charbon à une escadre. Puis, dans un recueil qui parut à la même époque, il se déclara partisan du refus absolu, faisant valoir qu'il s'adressait à des bâtiments combattants, mais que le commerce par navires marchands pouvait servir à la population civile.

La question en était là quand fut publiée, le 12 août, la proclamation du gouvernement de Malte.

Toute flotte en marche se voyait interdire l'usage des eaux territoriales anglaises pour charbonner, même avec ses propres convois. Il en était de même pour tout navire isolé. Cela visait bien Rojestvensky ou toute flotte russe se dirigeant vers le Pacifique. Il y a là une évolution dont la rapidité est à signaler.

En face de cette théorie anglaise du refus, l'attitude française est à comparer. Nous n'avons au fond laissé prendre à la flotte russe que des quantités de charbon absolument infimes (50 tonnes à Alger) et la meilleure preuve de la modération française, c'est que le grief du charbonnage n'a jamais été invoqué par le Japon à titre principal, mais toujours en connexité avec une question de séjour ou une accusation d'avoir laissé utiliser nos eaux territoriales comme base. Car la conduite russe ne laissait au fond que peu de prise à des griefs de ce genre. La flotte de Rojestvensky fit toujours usage de transports lui appartenant ou loués à l'Allemagne. Le plus singulier de l'histoire c'est que ces navires allemands se ravitaillaient dans les ports anglais, si bien que le commerce anglais en profitait largement. Et les reproches japonais ont

plutôt porté sur le fait d'avoir laissé les Russes se servir de leurs transports alors qu'ils stationnaient dans les eaux neutres, grief dont la preuve matérielle est souvent bien difficile à établir.

La question du charbonnage devait avoir, dans la suite, une importance considérable, tant par ses conséquences juridiques que par les leçons politiques que l'on pût en tirer. Négligeant ces dernières, dont nous avons déjà parlé plus haut, on peut tirer de la guerre de 1904 les conclusions suivantes :

Le charbon est-il ou non une contrebande de guerre absolue dont la nature même interdit le trafic ? La totalité des auteurs répond par la négative.

Est-ce cependant une matière dont la fourniture rend service au belligérant ? Incontestablement. Accroît-elle sa force militaire ou simplement sa capacité de navigation ? Là commence la discussion. Il est un fait à reconnaître toutefois, c'est que les neutres n'ont pas pris en considération l'opinion de Kleen ni celle de l'Institut qui assimile le charbon aux vivres et fait de l'épuisement de ce combustible un cas de détresse.

Un seul point paraît acquis : tout charbonnage effectué par un bateau de guerre à l'aide de ses convois en eaux neutres est peu conforme à la stricte neutralité.

Quant aux autres questions, rien n'était résolu et nous ne pouvons mieux faire que de citer l'opinion de M. Rolin : « Lors de la guerre Russo-Japonaise, on n'a pu raisonnablement reprocher une violation de la neutralité ni aux Scandinaves qui ont fermé leurs ports aux belligérants, ni à la Grande-Bretagne aussi longtemps qu'elle leur a permis de s'approvisionner

en combustible dans la mesure nécessaire pour atteindre le port le plus rapproché, ni à la France qui s'est bornée à reproduire ses règles de 1898 autorisant, au moins implicitement les approvisionnements nécessaires à la sécurité de la navigation. »

Pouvons-nous tirer de cette guerre une leçon d'ensemble et apprécier les progrès faits par le Droit International ? Nous ne le pensons pas, car certaines questions, comme celle de la prohibition des hostilités en eaux territoriales neutres, ont été remises en jeu, malgré l'usage formel depuis plusieurs siècles, d'autres, telles que le refuge, ont vu les neutres les résoudre par l'internement, donc par la plus sévère des solutions.

Le séjour volontaire a causé le conflit des conceptions françaises et japonaises, et le problème du charbonnage s'est révélé d'une ampleur que les événements de la guerre hispano-américaine n'avaient laissé qu'entrevoir. Ainsi se heurtent les thèses françaises qui admettent le ravitaillement normal, et les thèses anglaises, qui le limitent aux nécessités de la condition du port national le plus proche, ce qui n'a guère d'efficacité, ou tiennent compte du but stratégique et de la destination.

Si bien que la seule conclusion à tirer est que la guerre de 1904 a mis en relief la confusion qui existait à cette époque sur les différents points étudiés. Cette confusion pèse surtout sur les neutres qui, plus vivement que jamais, vont souhaiter la réglementation de la guerre maritime et la précision des cas où leur responsabilité pouvait être engagée.

CONCLUSION

Lors de la Conférence de La Haye en 1899, les délégués avaient émis le vœu que fut étudiée et déterminée par les Etats une plus parfaite réglementation de la neutralité, et qu'elle soit plus conforme aux nécessités du temps présent.

A la veille de la guerre Russo-Japonaise, l'Institut de Droit International, à Edimbourg, reprenait le vœu et l'exprimait à nouveau.

Aussi fut favorablement accueillie l'initiative du Tsar qui, le conflit à peine terminé, demandait la réunion d'une seconde Conférence Internationale de la Paix et les vœux antérieurs étaient réalisés en 1907.

Dans l'œuvre de cette conférence, formulée en de nombreuses conventions, tout n'était pas nouveau et, quand on en vint à l'étude de la guerre maritime et de sa réglementation, de nombreux projets furent soumis, dont l'un surtout mérite d'être cité, car il est le résumé des théories anglaises.

Alors que trois projets, espagnol, japonais, russe, ne voulaient traiter que du régime des belligérants dans les eaux et ports neutres, le texte anglais se montrait plus étendu et visait un plus grand nombre de points et la traduction ici donnée permet de faire apprécier la précision avec laquelle il était rédigé.

Projet Anglais

II. — Tout belligérant est tenu de respecter les droits souverains du neutre et de s'abstenir, ...dans les E. T. N., de tout acte qui, s'il était commis avec la permission

expresse du gouvernement neutre, constituerait un manquement à la neutralité.

III. — Il est défendu à un Etat neutre de vendre, soit directement, soit indirectement, à une puissance belligérante, des vaisseaux de guerre armés de munitions ou tout autre matériel de guerre appartenant audit Etat.

IV. — Un Etat neutre est tenu de faire son possible pour qu'il ne soit pas procédé par un belligérant à aucun acte hostile dans ses E. T.

V. — Un Etat neutre devra de même empêcher dans la nature du possible, qu'il soit procédé, dans la limite de la juridiction à l'armement ou à l'équipement d'un vaisseau de guerre ou à la conversion d'un navire marchand en un vaisseau de guerre par un des belligérants.

VI. — Un Etat neutre ne pourra permettre sciemment à un navire de guerre qui se trouverait dans sa juridiction de prendre à bord des officiers, des hommes ou des canons, ou d'accroître en quoi que ce soit sa valeur comme unité de combat.

VII. — L'Etat neutre est tenu d'user de « due diligence » pour empêcher dans ses E. T. la construction, l'armement ou l'équipement, soit à l'entrée, soit à la sortie, de tout navire qu'il a des raisons raisonnables de croire destiné à servir dans la marine de guerre d'une puissance belligérante.

VIII. — L'Etat neutre devra user de « due diligence » pour empêcher le départ de sa juridiction de tout navire battant pavillon commercial, qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à servir dans la marine de guerre d'une Puissance belligérante.

IX. — Un Etat neutre devra empêcher, dans la mesure du possible, qu'une partie... de ses E. T. ne serve de bases d'opérations à une flotte belligérante.

X. — Tel sera le cas lorsque...

a) Il a été installé... à bord d'un navire dans les E. N. une station radiotélégraphique ou tout autre appareil des-

tiné à maintenir la communication avec les navires de guerre du belligérant.

b) Les navires belligérants se feront ravitailler dans les E. T. N. par des vaisseaux auxiliaires de leur flotte.

XI. — Une puissance neutre devra notifier à tout navire de guerre d'une puissance belligérante, stationnant à sa connaissance dans ses ports ou E. T. au moment de l'ouverture des hostilités, qu'il ait à partir dans les 24 heures.

XII. — Une puissance neutre ne devra pas sciemment permettre à un belligérant de demeurer dans ses ports ou ses eaux territoriales pour une durée de plus de 24 heures, sauf dans des cas prévus aux articles de la présente convention.

XIII. — Si des navires, soit de guerre, soit de commerce, des deux parties belligérantes se trouvent au même moment dans le même port ou la même rade d'un neutre, le gouvernement neutre ne devra pas permettre à un vaisseau de guerre d'un des belligérants de quitter le port ou la rade sauf à l'expiration d'un délai de 24 heures après le départ d'un navire, tant de commerce que de guerre, de l'autre belligérant.

XIV. — Si pour des raisons quelconques, un navire de guerre belligérant ne quitte pas le port ou les E. T. d'une puissance neutre après avoir reçu un avis d'avoir à partir, il sera interné jusqu'à la fin de la guerre par la puissance neutre, sauf dans le cas où il aurait été retenu par le mauvais état de la mer.

XV. — Lorsqu'un navire de guerre d'un belligérant se réfugie dans les E. N. afin d'échapper à la poursuite de l'ennemi, il importe au gouvernement neutre de l'interner jusqu'à la fin de la guerre.

XVI. — Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre belligérant se trouvant dans sa juridiction de prendre à son bord des munitions, vivres ou combustibles pour aller à la rencontre de l'ennemi ou pour se livrer à des opérations de guerre.

XVII. — Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se trouvant dans sa juridiction de prendre à son bord munitions, vivres ou combustibles, si ce n'est dans le cas où les munitions, vivres et combustibles déjà à son bord ne lui permettent pas de gagner le port le plus proche de son propre fait. La quantité de munitions, vivres ou combustibles embarquée à bord de ce navire dans la juridiction neutre ne devra en aucun cas dépasser le complément nécessaire pour lui permettre de gagner le port le plus proche de son pays.

XVIII. — Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un belligérant se trouvant dans sa juridiction de s'approvisionner de charbon si ce navire a déjà fait dans les 3 mois qui précèdent, du charbon dans les E. T. de ladite puissance neutre.

XIX. — Un Etat neutre ne devra pas permettre sciemment à un belligérant de réparer dans sa juridiction les avaries résultant d'un combat avec l'ennemi, ni en tous cas de faire des réparations au delà de ce qui est nécessaire pour naviguer.

XX. — Les marins naufragés, blessés ou malades débarqués dans un port neutre du consentement des autorités locales, devront (à défaut d'un arrangement conclu entre les Etats neutres et les belligérants) être internés par l'Etat neutre jusqu'à la fin de la guerre.

XXI. — La puissance neutre aura le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires — telles que, par exemple, l'enlèvement de quelques parties essentielles des machines ou de l'armement du navire — pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre.

XXII. — Lorsqu'un navire de guerre belligérant sera interné par une puissance neutre, les officiers et l'équipage le seront également, à moins que le gouvernement de l'autre partie belligérante ne consente à leur rapatriement.

XXIII. — Les officiers et l'équipage d'un navire belligérant interné par une puissance neutre pourront être logés à terre ou sur un navire et pourront également être soumis aux mesures restrictives qu'il paraîtra nécessaires de leur imposer.

XXIV. — Les frais encourus par le gouvernement neutre pour l'internement du navire et l'entretien ou le rapatriement des officiers et de l'équipage seront remboursés par le gouvernement du pays auquel appartiendra le navire interné.

XXV. — Aucun tribunal de prise ne pourra être constitué sur un territoire neutre ou sur un navire dans les eaux neutres.

XXVI. — Une puissance neutre ne pourra permettre sciemment à un belligérant d'amener une prise dans sa juridiction que si la prise était à court de combustibles ou de provisions ou si elle se trouvait en péril en raison de son innavigabilité ou de mauvais état de la mer. La puissance neutre ne permettra pas sciemment à une prise de faire un chargement de munitions, de combustibles ou de provisions ou de réparer ses avaries au delà de ce qui lui serait nécessaire pour gagner le port le plus proche des pays belligérants. La puissance neutre devra notifier à la prise qu'elle ait à partir après avoir effectué les réparations nécessaires.

XXVII. — Toute prise belligérante amenée dans les eaux neutres pour échapper à la poursuite de l'ennemi sera relâchée par la puissance neutre avec son équipage et ses officiers, mais l'équipage mis à bord de la prise sera interné.

XXVIII. — Lorsqu'une prise aura été capturée dans les E. T. au mépris de la neutralité, la puissance neutre devra, si la prise est encore dans sa juridiction, la relâcher ainsi que ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur. Si la prise a quitté la juridiction, la puissance neutre adressera une protestation à l'Etat belligérant, demandant que la prise soit

relâchée avec ses officiers et son équipage, et le gouvernement belligérant devra prendre des mesures à cette fin.

XXIX. — Lorsqu'une prise amenée dans les E. T. neutres n'obéit pas à l'ordre de départ à elle communiqué, si le retard n'est pas occasionné par le mauvais état de la mer, la puissance neutre devra la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur.

XXX. — Un Etat neutre a le droit d'interdire totalement ou en partie, s'il le juge nécessaire, l'accès de ses ports ou de ses eaux territoriales, aux navires de guerre ou aux prises ou encore à certains navires ou à certaines catégories de navires d'une puissance belligérante, soit pour la durée entière de la guerre, soit pour une période de temps déterminée.

XXXI. — Un Etat neutre n'est pas tenu d'empêcher ses citoyens de violer un blocus établi par un belligérant (ou d'empêcher l'exportation de son territoire d'articles de contrebande), mais il ne devra pas leur prêter aide et assistance à ses fins.

XXX. — Aucune des dispositions contenues aux articles précédents ne sera interprétée de façon à prohiber le passage simple des eaux neutres en temps de guerre par un navire de guerre ou par un navire auxiliaire d'un belligérant.

Si la III^e Commission préféra étudier le projet anglais, c'est que les nouvelles conditions de vie et de combat nécessitaient l'élargissement de la discussion. Il ne s'agissait plus de régler un point de détail mais de donner à la guerre navale une véritable charte.

Aussi le Président de la Commission, le comte de Torcelli, posa-t-il comme fondamentaux et indispensables à la discussion les quatre points suivants :

1° Reconnaissance réciproque par les puissances contractantes de leur indépendance législative en ce qui touche le respect de la neutralité.

2° Application impartiale à tous les belligérants de la législation édictée par chaque Etat.

3° Renonciation réciproque des neutres à introduire des changements dans leur législation tant que dure l'état de guerre entre deux ou plusieurs puissances belligérantes.

4° Devoir absolu des belligérants de respecter la loi des neutres.

L'accord sur ces points fut presque unanime. Le délégué anglais affirma le droit des neutres de connaître les limites dans lesquelles ils pourraient donner asile, abri ou ravitaillement, sans s'exposer aux récriminations des belligérants, ainsi que le droit parallèle de ceux-ci de voir préciser le traitement qu'ils pourraient espérer des neutres, étant donné que l'incertitude qui régnait en la matière ne pouvait que donner lieu à de très graves discussions.

Si son collègue britannique s'était fait l'avocat des belligérants, le délégué français, M. Renault se fit le défenseur de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, et arriva à une conclusion identique. Il soutint que c'était dans le respect de la souveraineté qu'on trouverait des idées directrices qui permettraient de tempérer et les exigences des belligérants qui voulaient que les neutres ne se fassent point les aides de leurs adversaires, et les réclamations des neutres qui prétendaient à grands cris au respect de leur souveraineté. De son côté, le jurisconsulte russe De Martens précisait le but que devait poursuivre la

Conférence : « Il convient d'établir une limite entre les droits et les prétentions des belligérants et les obligations qui résultent pour les neutres de l'état de guerre. Le neutre n'a qu'un seul devoir, celui de ne pas intervenir dans la guerre, sans préjudice de son droit à imposer le respect de sa souveraineté et de son indépendance. »

Pour lui, le droit des neutres l'emportait et le point de départ devait être la souveraineté de l'Etat neutre dans ses eaux territoriales et dans ses ports.

Partant de ce principe, la commission régla un grand nombre de problèmes, et parmi ceux qui la préoccupèrent le plus, on doit citer la question de la durée du séjour dans un port neutre.

La discussion fut laborieuse ; il fallait s'y attendre. De nombreux auteurs avaient déjà tenté de régler la question, ainsi que nous l'avons vu, mais la guerre Russo-Japonaise avait souligné la confusion du droit en la matière. La délégation anglaise, soutenant son projet, et n'oubliant pas que son pays était l'auteur de la règle des 24 heures, fit valoir qu'un belligérant qui stationne plus longtemps manque aux devoirs du respect des neutres, car il transforme le port où il séjourne en une base d'opération, fait contraire à un des rares principes qui aient une valeur universelle.

La délégation allemande tenta une conciliation en proposant l'amendement suivant :

a) Il est interdit aux navires belligérants de demeurer dans les ports et rades, ou dans les eaux territoriales dudit Etat, *situés à proximité immédiate du théâtre de la guerre*, pendant plus de 24 heures, sauf les cas prévus par la présente convention.

b) A défaut d'autres dispositions spéciales de la loi de l'Etat neutre, le séjour des navires de guerre des belligérants n'est pas limité ; toutefois, le belligérant est tenu de se conformer aux règles ordinaires de la guerre et aux dispositions que l'Etat neutre croit nécessaires. De même il est tenu de partir si l'Etat neutre le lui ordonne.

Comme il était facile de le prévoir, le premier paragraphe suscita de nombreuses controverses, et non moins d'objections. La délégation japonaise fit valoir qu'il serait difficile aux neutres de distinguer s'il y avait ou non proximité ou absence de navires ennemis. D'autre part, les belligérants étaient trop favorisés.

L'Angleterre se retrancha derrière des arguments de droit et eut gain de cause. Son attitude était logiquement conforme à sa politique traditionnelle, car disposant en effet de nombreuses bases de ravitaillement, elle pouvait facilement se passer de séjourner dans les eaux neutres et elle avait d'autre part tout à gagner en interdisant aux neutres de recevoir ses ennemis.

La commission eut encore d'autres choix à faire relativement au problème si controversé de la sortie successive ou simultanée. Différentes solutions tendaient surtout à laisser aux neutres la plus grande liberté pour décider de la priorité de sortie en faveur du plus faible ; on proposa aussi l'ordre des demandes de départ, et finalement la commission se rallia à l'avis de l'Institut suivant lequel l'ordre des arrivées réglait celui des départs.

D'autres décisions furent prises. Ne furent pas

admis notamment le principe de l'article 3, ce, sur les réclamations expresses de l'Allemagne, celui de l'article 15 exigeant l'internement du navire qui fuit devant l'ennemi, et par analogie, la mise en liberté d'une prise amenée dans les mêmes conditions.

Enfin, les termes de « *due diligence* » emportés aux règles de Washington furent supprimés, comme donnant lieu à de trop grandes divergences d'interprétation (1).

Et en octobre 1907 fut proposée à la Conférence la Convention dont nous donnons le texte en annexe et qui commençait par ce préambule :

« En vue de diminuer les divergences d'opinion qui, en cas de guerre maritime, existent encore au sujet du rapport entre les puissances neutres et les puissances belligérantes...

« Considérant que pour les cas non prévus par la présente Convention, il y a lieu de tenir compte des principes du droit des gens.

« Considérant qu'il est désirable que les puissances édictent des prescriptions précises pour régler les conséquences de l'état de neutralité qu'elles auraient adopté.

« Considérant que c'est pour les puissances neutres un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux deux belligérants les règles adoptées par elles.

(1) Ne voulant pas encombrer cet exposé de détails trop longs, nous nous bornons à conseiller de se référer au tome III de l'ouvrage de James SCOTT intitulé *Les Conférences de la Paix et de La Haye* pour le détail des discussions qui rendirent ardue l'élaboration de la XIII^e Convention.

« Considérant que dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas en principe être changées, au cours de la guerre, par une puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits.

« Sont convenus..., etc... »

Le projet, qui n'avait du reste pas été l'objet d'un vote de la Commission, fut exposé le 9 octobre 1907.

Un certain nombre de puissances firent des réserves soit sur l'ensemble (Grande-Bretagne, Grèce, Japon, Espagne, Etats-Unis), soit sur les articles 12-13-20 (Allemagne), 12-19-23 (Chine et Perse), 12 (Saint-Domingue, Russie), 10 (Turquie).

Quand on passa au vote, le résultat fut le suivant :

POUR (sans aucune réserve). — Argentine, Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Bolivie, Bulgarie, Chili, Colombie, Danemark, Equateur, France, Guatemala, Haïti, Luxembourg, Mexique, Monténégro, Nicaragua, Norvège, Panama, Pays-Bas, Pérou, Roumanie, Russie, Salvador, Serbie, Suisse, Uruguay, Venezuela.

POUR (avec réserves). — Allemagne, Chine, République Dominicaine, Perse, Siam et Turquie.

ABSTENTION. — Etats-Unis, Cuba, Espagne, Grande-Bretagne, Grèce, Japon, Portugal.

CHAPITRE II

La XIII^e Convention de La Haye (18 octobre 1907)

INTRODUCTION

L'œuvre de la Conférence de 1907 *La XIII^e Convention*

Résultat de longs débats, la Convention de 1907 est au fond un compromis que certains ont qualifié de « summum de la réglementation ». Il était nécessaire d'atténuer les prétentions extrêmes des belligérants par des concessions faites aux neutres, lesquels de leur côté élevaient de nombreuses plaintes. Aussi l'esprit de la Conférence de 1907 a-t-il été dominé, dans ses études et dans ses décisions par le double désir de déterminer et d'affirmer les droits des neutres d'une part, et de l'autre de donner aux belligérants une série de règles et de principes dont ils auront à tenir compte lors des conflits maritimes futurs. Limitation des exigences des combattants, définition de l'assistance que les neutres peuvent leur donner. Voilà la double idée qui nous permettra du reste de diviser

l'étude du Droit International créé, on peut le dire, par la XIII^e Convention du 18 octobre 1907.

Aux belligérants, on impose le principe de l'interdiction d'utiliser les eaux neutres, soit pour y combattre, soit pour y constituer un tribunal de prises, soit pour y installer des appareils servant aux communications. Aux neutres, il est interdit de favoriser l'accroissement militaire des navires belligérants, soit par des réparations, soit par un réapprovisionnement excessif ainsi que de tolérer sans restriction le séjour des prises ; ces différents points, nettement définis, forment une série de prohibitions auxquelles s'ajoutent celle de remises de matériel de guerre et l'interdiction de laisser s'effectuer des armements pour le compte d'un belligérant.

Il y a là un groupe de défenses formelles et absolues. Leur rédaction ne fut pas difficile, car tout le monde était à peu près d'accord sur lesdits principes.

La seconde partie agit avec beaucoup plus de prudence, et les règles établies ne se reconnaissent de force « qu'à défaut d'autres dispositions de la législation de la Puissance neutre ». Elles visent en effet l'hospitalité (asile ou séjour) et le ravitaillement (vivres et combustibles). On touche là aux plus délicates questions, celles qui ont fait l'objet de tant de litiges et de controverses au cours des dernières années du xix^e siècle et des premières du xx^e ; ce sont ces graves problèmes que nous avons précédemment exposés et que la Convention va courageusement s'efforcer de résoudre. Mais sa tâche est singulièrement ardue « car elle se heurte d'une part au principe sacré de la souveraineté nationale de chaque Etat, et de l'autre

aux prétendues coutumes et lois internationales dont la dernière guerre n'avait pourtant que trop souligné la confusion et la diversité. Aussi la Convention XIII, lorsqu'elle tente de donner une solution générale, se hâte-t-elle d'admettre le procédé contraire quand le veut ainsi telle ou telle loi particulière à un Etat déterminé ».

Enfin une troisième série de dispositions moins nombreuses du reste édicte quelques principes en les classant comme non-contraires à la neutralité. Ainsi sont : l'exportation ou le transit d'armes et de munitions pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, le passage, l'usage des pilotes, etc...

Il demeurait enfin un point que la Convention avait bien pris soin de ne pas traiter, c'était la limite de la mer territoriale. Cette lacune était parfaitement volontaire, car les délégations savaient que vouloir la combler serait annuler tous projets d'accords et les étouffer immédiatement. Là plus que partout ailleurs, le principe de la souveraineté se dressait, inabordable. Faire de son étude une question préliminaire était donc chose impossible, par suite de la diversité des législations. Les limites en effet ne sont pas les mêmes suivant les réglementations douanières, sanitaires, militaires en temps de paix et en temps de guerre, pêche, cérémonial, compétence juridictionnelle, défense nationale, etc... On se rend compte par là des divergences qui pouvaient exister, au sein d'une même délégation suivant les départements. La Conférence de 1907 fut sage en ne précisant rien, et en laissant la détermination des Etats se faire suivant les circonstances.

L'étude de son œuvre, telle que nous allons la résumer, s'inspirera de la division tri-partite que nous venons de citer quant à la nature et à la portée des différents groupes de règles que forment les 28 articles de la XIII^e Convention. Nous exposerons successivement, les principes reconnus comme non contraires à la neutralité, les interdictions formelles et les dispositions dont l'application dépend de l'existence des lois locales. Dans une quatrième et dernière section, nous préciserons les sanctions qui peuvent être mises en jeu par le Neutre pour combattre toute violation.

SECTION I. — PRINCIPES RECONNUS COMME
NON-CONTRAIRES A LA NEUTRALITÉ

*Paragraphe unique. — Le Passage.
L'emploi des pilotes*

La Convention XIII, dans sa réglementation, a considéré certains faits comme n'étant pas de nature à violer la neutralité de l'Etat intéressé et ne les a pas interdit aux belligérants ; les Neutres n'ont pas, de leur côté, à maintenir ces derniers dans la légalité et dans la stricte observance des règles prescrites.

C'est ainsi que le passage a été reconnu comme non contraire à la neutralité par l'art. 10 de la XIII^e Convention, article ainsi rédigé :

« La Neutralité d'une Puissance n'est pas compromise par le simple passage dans les eaux territo-

riales de navires de guerre et des prises des belligérants. »

La décision de la Convention était formelle, et, sans constituer une innovation, mettait fin à une très longue discussion qui venait d'être récemment causée par l'opinion de Kleen.

Cet auteur, toujours rigoureux en matière de neutralité, repoussait les différences que l'on établit généralement entre le passage par terre et le passage par mer. C'était, en un mot, vouloir assimiler la neutralité terrestre et la neutralité maritime. De son côté, l'Institut en 1894 avait admis : « ...que tous les navires, sans distinction, ont le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, sauf le droit des Neutres de réglementer ce passage dans la dite mer pour les navires de guerre de toutes nationalités. »

La décision de la Convention établit donc qu'un navire de guerre peut passer dans les eaux territoriales et que le neutre ne manque pas à ses devoirs en le laissant faire. Toutefois, dans son rapport à la Conférence, M. Louis Renault a ajouté : « que de l'échange de vues qui a lieu, un Etat neutre *peut* interdire le passage dans des parties limitées de ses eaux territoriales, en tant que cela lui paraît nécessaire au maintien de sa neutralité, mais que cette interdiction ne saurait s'étendre aux détroits qui unissent deux mers libres » (1). Ceci répondait aux revendications des délégations de la Suède et du Danemark au sujet des détroits baltes, et de la Turquie quant aux Dardanelles. Malheureusement, la

(1) *Actes et Documents*, t. I, p. 305.

Convention XIII ne régla pas cette question, ce qui était fort regrettable tout au moins en ce qui concerne les détroits baltes car ils furent prétextes à de graves discussions, au cours de la Grande Guerre, par suite du passage des sous-marins.

Dans l'esprit des membres de la Conférence de 1907, l'Etat neutre riverain des Détroits ne pouvait les barrer que s'il y était autorisé par un traité spécial, comme c'était le cas pour les Dardanelles (accord du 13 mars 1871).

L'emploi des pilotes

A la question du passage, on peut rattacher un autre article de la Convention XIII, concernant l'usage des pilotes.

ART. 11. — Une Puissance neutre peut laisser les navires de guerre de belligérants se servir de ses pilotes brevetés.

Il n'y a pas là une assistance à un quelconque des belligérants, mais une simple mesure d'ordre public. Il est préférable que les navires soient guidés, car ils pourraient s'échouer et causer de graves embarras pour la navigation. De plus, lorsque l'accès des ports comporte le pilotage obligatoire, il serait difficile de le refuser, car ceci équivaldrait, en fait, à une interdiction d'entrer pure et simple.

Le cas n'était donc pas douteux et ne souleva que très peu de difficultés.

Terminons en signalant la liberté dont jouissent les navires de guerre spécialement affectés à des missions philanthropiques, scientifiques ou religieuses.

ses, de même que les navires de cartel. Ces navires échappent à la réglementation ordinaire et leur passage ne peut, en aucun cas, être contraire aux règles de la neutralité.

ART. 11, alinéa 2. — « Les règles sur la limitation du séjour dans les ports rades et eaux neutres ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, philanthropique ou scientifique ».

Le traitement réservé aux navires hospitaliers est prévu par la 10^e Convention de la II^e Conférence.

SECTION II. — PROHIBITIONS FORMELLES

§ 1. — *Actes d'hostilités*

Il est parfois difficile de classer telle ou telle disposition de la Convention. Néanmoins, il ne peut y avoir de doute sur la prohibition formelle de tout acte d'hostilité dans les eaux neutres.

ARTICLE 2. — « Tous actes d'hostilité, y compris la capture et le droit de visite, commis par des navires de guerre belligérants dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre constituent une violation de la neutralité et sont formellement interdits ».

Il y eut sur ce point fort peu d'explications à fournir et l'accord se réalisa par l'unanimité. Les juristes et les membres de la conférence, sachant bien qu'en temps de guerre les nations en lutte ont trop souvent tendance à négliger des limites dont l'indécision est parfois fort embarrassante, ont voulu éviter le renouvellement de certaines agressions si fréquentes

dans les siècles précédents. Il est à signaler que la Convention ne spécifie pas la conduite à tenir au cas où l'action ne fait que se poursuivre dans les eaux territoriales, suivant l'ancienne théorie « *dum fervet opus* » soutenue par Bynkershoeck. Mais, devant la condamnation unanime exprimée par la Doctrine, et en présence des termes généraux dans lesquels sont conçus les articles 1, 2, 3 de la XIII^e Convention, on peut déduire que tout acte d'hostilité, quelque soit son origine, est formellement prohibé et que toute distinction doit être écartée.

Non seulement tout acte d'hostilité, mais encore les actes de guerre tels que la capture et la visite. De pareils agissements constituent un manque de respect envers la souveraineté de l'Etat neutre, et ne peuvent être excusés. S'ils sont commis, c'est alors au neutre qu'il appartient d'agir et sa conduite lui est dictée par l'article 3 : « Quand un navire a été capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, cette Puissance doit, si la prise est encore dans sa juridiction, user des moyens dont elle dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage, et que l'équipage mis à bord par le capteur soit interné.

Si la prise est hors de la juridiction de la puissance neutre, le gouvernement du capteur, sur la demande de celle-ci, doit relâcher la prise avec ses officiers et son équipage. »

Effectuer une capture dans les eaux neutres entraîne violation de deux droits : d'une part, celui du neutre, étranger au conflit, et dont la souveraineté reçoit une offense manifeste, et d'autre part, celui du combat-

tant irrégulièrement vaincu. De ces deux droits méconnus, c'est celui du neutre qui importe au premier chef, car sa neutralité et sa sécurité sont en jeu. Il pourra donc employer deux procédés, suivant que le navire capturé est encore ou non dans sa juridiction. Dans le premier cas, le commandant du ou des bâtiments capteurs sera sommé de relâcher sa prise.

Mais quels sont les moyens dont parle l'article 3 ? Leur étude rentre dans le cadre du problème suivant : par quels moyens, dans quelles mesures, l'Etat neutre peut-il et doit-il s'opposer à l'accomplissement d'actes qui constitueraient, s'il les tolérât, une violation des devoirs de neutralité et d'impartialité ? Nous préférons en reporter la discussion à la fin du présent chapitre, lors de l'examen des différentes sanctions applicables en cas de violation des eaux territoriales neutres.

L'article 4 : « Aucun tribunal de prises ne peut être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans les eaux territoriales neutres » ne fait que sanctionner une vieille coutume du droit international. Il est en même temps l'application pure et simple de l'article 1^{er} de la présente Convention, par lequel est enjoint aux belligérants de respecter la souveraineté des Etats neutres.

On sait que la capture d'un navire ennemi doit être sanctionnée par l'approbation d'un tribunal spécial chargé d'apprécier la légalité de la saisie et d'examiner s'il n'y a aucune erreur ou faute touchant la nationalité de la prise, la nature de sa cargaison, le lieu de la capture, etc...

Pareille appréciation est l'exercice même du droit de souveraineté du capteur ; aussi convient-on de le laisser juge de la validité d'un tel acte. Mais une limite dont l'origine remonte à 1794 (1) est imposée à la constitution des juridictions de prises.

Il est en effet interdit de les établir sur un territoire neutre ou à bord d'un navire séjournant dans les eaux neutres. Les raisons en sont fort simples. En premier lieu, la puissance neutre est souveraine en matière de justice, et c'est à elle seule qu'en appartient l'exercice sur son territoire. En second lieu, la validation d'une capture est la continuation, la sanction d'un acte de guerre, acte dont l'accomplissement est contraire à l'article 2 et à l'article 5. De même que la capture est interdite, de même les actes militaires ou judiciaires qui s'ensuivent le sont également, et le neutre, en les tolérant sur son territoire, favoriserait le belligérant en lui permettant de prendre une décision immédiate et d'utiliser ainsi les eaux neutres comme bases d'opérations contre son adversaire.

II. — *Utilisation des eaux territoriales neutres comme bases d'opérations*

La Convention, par son article 5 : « Il est interdit aux belligérants de faire des ports et eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires, notamment d'y installer des stations radio-télégraphiques ou tout appareil destiné à servir comme

(1) Cf. Chap. I, Sect. I, § 2 : *le Foreign Enlistment Act Américain*.

moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer », a voulu faire face à un problème nouveau sans trop insister sur une question par ailleurs d'application fort délicate. Le but apparent de ce texte est d'éviter le retour d'incidents analogues à ceux qui s'étaient produits au cours de la guerre de 1904 (un consul russe en Chine avait établi un poste de T. S. F. qui lui permettait de renseigner les forces russes).

Il y a un devoir de surveillance qui incombe particulièrement au neutre. Il est facile de prouver que tout renseignement envoyé de terre ou par un navire stationné dans les eaux neutres peut être fort utile pour la conduite des opérations militaires. Aussi l'Etat neutre doit-il éviter l'accomplissement de tels actes, quand ce ne serait que par simple application de son devoir d'abstention !

L'Institut de Droit International avait déjà adopté cette opinion. Chaque Etat neutre a la faculté, dans la mesure nécessaire à sa sécurité d'interdire au-dessus de son territoire et de ses eaux territoriales, et aussi haut qu'il sera utile, même le simple passage des ondes hertziennes, que celles-ci soient émises par un appareil d'Etat ou un appareil privé placé à terre ou d'un ballon » (1).

La réglementation de 1907 condamne formellement la possession de tout appareil permettant de communiquer avec les forces belligérantes. En cette matière comme en d'autres, on peut supposer que la Conven-

(1) *Ann.*, art. 4, § 1, t. XXXVI.

tion autorise le neutre à utiliser tous les moyens qui sont à sa disposition.

En dehors de la question de la T. S. F., il est regrettable que l'article V ne se soit pas montré plus explicite sur le sens qu'il entendait donner à l'expression « bases d'opérations navales ». Quelle doit en être l'interprétation ? Malgré les protestations et un vœu de la délégation hollandaise, aucune définition ne vint expliquer ces mots. Aussi est-on forcé de s'en rapporter à l'opinion de la Doctrine. « Geffcken, dans le Manuel de Holtzendorff, s'exprime ainsi : « Un navire de guerre ne peut pas se tenir dans la région des eaux neutres ni envoyer de là des bateaux pour attaquer les navires de son adversaire. Il ne peut pas se mettre à l'affût contre les navires de guerre ou marchands ennemis. Il ne peut pas y croiser pour capturer ou pour exercer le droit de visite. » (1).

D'après Hall, la base d'opérations est le lieu d'où partent les expéditions et où elles peuvent chercher un lieu de refuge. Pour Westlake, il semble bien que ce soit l'endroit où l'on prend des vivres ou des munitions.

Il est donc plausible de conclure sur ce point qu'il eut été préférable que l'article 5 soit rédigé autrement, ainsi que nous le verrons dans les développements ultérieurs concernant l'application des Règles de Washington. Peut-être aurait-il mieux valu isoler l'idée de l'interdiction de faire des eaux territoriales neutres une base d'opérations navales et placer ladite prohibition en tête de la Convention. Etant donnée

(1) Cité par Julien FÉRY : *op. cit.*

la forme générale et quelque peu imprécise sous laquelle elle était rédigée, il fallait en faire un des principes qui doivent inspirer les règles de conduite des neutres comme celles des belligérants. On comprend mal que l'énoncé de cette règle importante ne soit suivie que d'un exemple de si faible importance dont on connaît fort peu de cas d'application dans les guerres qui précédèrent la rédaction de la XIII^e Convention (1).

III. — *L'article 8 et l'application des Règles de Washington*

A la suite des incidents nombreux qui avaient illustré les guerres du xix^e siècle, les Règles de Washington avaient été l'objet de critiques répétées, visant surtout la forme dans laquelle elles étaient rédigées.

Et si le fond, l'esprit de ces principes étaient généralement approuvés, la rédaction en était tellement défectueuse que les deux états qui s'étaient engagés à « les porter à la connaissance des autres puissances maritimes en les invitant à y adhérer » n'avaient pas réussi à se mettre d'accord sur le texte à soumettre.

Les termes « *due diligence* » avaient été d'autre part supprimés dans un projet de l'Institut de Droit International rédigé en 1875.

(1) La Grande-Bretagne en fit cependant application en 1870 quand elle interdit à la France d'utiliser la côte anglaise pour donner un point d'appui au cable télégraphique que celle-ci se proposait d'établir pour communiquer avec l'escadre de la Mer du Nord.

Article 1^{er}. — « L'Etat neutre, désireux de demeurer en paix et amitié avec les belligérants et de jouir des droits de la neutralité, a le devoir de s'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque, par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants ou aux deux et de veiller à ce que son territoire ne serve de centre d'organisation ou de point de départ à des expéditions hostiles contre l'un d'entre eux ou contre les deux ».

Article 2. — « En conséquence, l'Etat neutre ne peut mettre à la disposition d'aucun des belligérants, ni leur vendre ses vaisseaux de guerre ou transports militaires, non plus que le matériel de guerre de ses arsenaux ou de ses magasins militaires, en vue de poursuivre la guerre. En outre, l'Etat neutre est tenu de veiller à ce que d'autres puissances ne mettent des vaisseaux de guerre à la disposition d'aucun des Etats belligérants dans ses ports ou dans les parties de mer qui dépendent de sa juridiction ».

Article 3. — « Lorsque l'Etat neutre a connaissance d'entreprises ou d'actes de ce genre incompatibles avec la neutralité, il doit prendre les mesures nécessaires pour les empêcher et poursuivre comme responsables les individus qui violent les devoirs de la neutralité ».

L'article 4 reprenait en l'améliorant la deuxième des Règles de Washington : « De même, l'Etat neutre ne doit pas permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre, ou que des vaisseaux de transport militaire se servent de ses eaux ou de ses ports pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements

militaires, ou leurs armes, ou pour recruter des hommes. »

L'article 5 portait, entre autres, que : « Le seul fait matériel d'un acte hostile commis sur le territoire neutre ne suffit pas pour rendre responsable l'Etat neutre. Pour qu'on puisse admettre qu'il a violé son devoir, il faut la preuve soit d'une intention hostile (Dolus), soit d'une négligence manifeste (Culpa). »

Ainsi que le fait remarquer M. Rolin, l'interprétation des Règles de Washington, telle que la donne T. J. Lawrence et telle que l'approuve Nys, consiste à imposer à l'Etat neutre le soin et la vigilance qu'il doit mettre à défendre ses intérêts, ce qui aboutit à le rendre responsable de la faute légère « in concreto ».

Le projet de l'Institut s'inspire d'une idée plus rationnelle et prétend, pour apprécier le degré de responsabilité de l'Etat neutre, faire intervenir la notion ordinaire de la faute, telle qu'on la conçoit généralement « in abstracto ». C'est la faute normale, l'absence de la vigilance que l'on peut exiger d'un homme ou d'un Etat en temps ordinaire.

Cette conception permet de se guider plus librement sur les questions de fait et de tenir compte des principes de morale qui seraient écartés dans la première solution.

L'article 8 de la XIII^e Convention se montra quelque peu différent des réglementations précédentes.

« Un gouvernement neutre est tenu d'user dans sa juridiction des moyens dont il dispose pour empêcher l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à

concourir à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle il est en paix.

Il est tenu d'user aussi de la même surveillance pour empêcher le départ, hors de sa juridiction, de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles et qui aurait été, dans sa juridiction, adapté en tout ou en partie, à des usages de guerre ».

On peut faire plusieurs remarques à l'examen de ce texte, quant à la forme et quant au fond.

Ce qui frappe tout d'abord c'est le manque de précision.

D'après sa construction, l'article 8 vise deux cas déterminés : 1^o l'armement ou l'équipement de vaisseaux dans les eaux neutres ; 2^o le départ desdits navires.

Sur le sens immédiat de ce texte il n'y a aucun doute. L'article condamne absolument l'équipement et le départ de navires destinés aux hostilités. Mais il n'y a pas que ceux-là. Il y a tous ceux qui sont adaptés en partie à des usages de guerre ; et c'est là que réside l'imprécision que nous soulignons précédemment. S'appuyant sur un texte comme celui-ci, un Etat neutre est à même d'interdire le départ de n'importe quel navire, car il ne s'agit pas seulement de navires de combat. Qu'un cargo reçoive quelques modifications dans son aménagement et en voilà assez pour provoquer son internement. Disposer autrement ses cales ou ses soutes fait supposer qu'il est destiné à servir de transport ou de ravitailleur. Qu'on abatte une cloison, ou que l'on change ses superstructures et il sera facile de déclarer qu'il est

désormais apte à jouer le rôle de croiseur auxiliaire. (Le fait devait arriver par la suite à un cargo allemand dans les eaux du Chili pour avoir repeint sa coque et changé la disposition de ses mâts de charge).

Il est de plus regrettable que la Convention n'ait pas précisé le régime auquel devraient être soumis des navires tels que les paquebots qui, du fait de leur rapidité et de leur grand rayon d'action sont les premiers navires à être incorporés dans les marines nationales, en qualité de croiseurs auxiliaires. Plus que tout autre navire de surface, le paquebot est facile à transformer, et pourtant il semble difficile d'en interdire l'achat ou la vente.

Il faudra donc s'en remettre à l'appréciation des neutres ou des belligérants, ce qui sera la cause de nombreux litiges. (C'est du reste sur la facilité de transformation des paquebots que l'Allemagne s'est basée quand elle a présenté sa défense au sujet du torpillage du *Lusitania*).

Le pouvoir donné au neutre pour apprécier le caractère des navires qui se trouvent dans ses ports est donc excessivement étendu et le deuxième alinéa de l'article 8 comprend même, par l'expression « usages de guerre » un renforcement de la formule habituelle : « opérations hostiles ». Mais tout est usage de guerre, jusqu'à des actes parfaitement licites en eux-mêmes !

Cette extension des pouvoirs, est-ce le but cherché par le législateur ? Et n'y a-t-il pas contradiction avec l'article précédent qui déclare : « Qu'une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des bel-

ligérants d'armes et de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une flotte ou à une armée ».

Le projet anglais, dans ses articles 5, 6, 7, 8, était beaucoup plus précis, qualité qui semble manquer au texte de la Convention.

Au fond, l'article 8 répond à l'idée dominante qui inspire cette réglementation. Interdire brutalement tout commerce est chose trop osée et l'on a pensé, qu'après tout, les sujets neutres armaient des navires ou livraient des denrées à leurs risques et périls. Aussi la Convention n'a-t-elle pas insisté sur ce point.

Certains auteurs ont même ajouté que si l'on faisait une distinction c'est parce qu'un navire marchand n'a pas le droit de résister et qu'il ne peut commettre d'actes d'hostilité. Mais il en est autrement de la vente et de la livraison d'un navire de guerre. Le belligérant lésé devra livrer bataille pour s'en emparer. Pareil navire ne constitue pas seulement une arme pour l'acquéreur mais une force de guerre organisée.

A notre avis, ce ne sont pas là les véritables raisons du manque de cohésion et de précision des articles 7 et 8 de la Convention. Il faut en chercher la cause dans le conflit qui existe toujours entre les nécessités politiques et les intérêts économiques ou commerciaux.

La Convention n'a voulu empêcher que ce que l'on pouvait considérer, historiquement et juridiquement, comme une violation flagrante de la neutralité. La guerre de Sécession a permis de fixer un point précis : l'armement de corsaires et leur équipement en pays neutres ; pour ceux-là, pas d'hésitation, la doctrine et la pratique se sont mises d'accord et en ont pro-

noncé la condamnation. Mais, pour toute autre opération, la Convention s'est contentée de prononcer une interdiction de principe et de laisser aux neutres le soin d'apprécier ce qui était conforme à la neutralité.

Alors que la base de la réglementation était parfaitement claire, la rédaction de l'article en a rendu singulièrement délicate toute application. Si bien que les Puissances neutres, pour éviter le moindre reproche, seront réduites à faire preuve d'une grande sévérité, car toute indulgence pourra mettre en jeu leur responsabilité.

Il est du reste à remarquer que ni l'article 5, ni l'article 8 ne renferment l'expression « *due diligence* ». Et ceci nous amène à traiter de la responsabilité du neutre.

La Convention n'a pas précisé de quelle faute il était responsable. C'est toujours la même indécision. On autorise le neutre à se baser sur des « motifs raisonnables ». Il suffit qu'il ait des doutes, même s'il ne possède pas de preuves matérielles certaines. Et l'obligation imposée au neutre étant incertaine, sa responsabilité ne le sera pas moins. « La Puissance neutre répondra de son *dol* et de sa *faute* dans le sens ordinaire » (M. Rolin). Soit, mais où sera la faute, et où commencera la responsabilité ? Il n'y a pas de critère. On se borne à imposer au neutre l'emploi des moyens dont il dispose. Quels sont ces moyens ? Il y a là encore un point que la Convention laisse dans le vague. En parlant du sens de l'expression

(1) A. ROLIN : *op. cit.*, t. III, p. 242.

« bases d'opérations navales », le rapporteur, M. Renault faisait sentir combien le problème était facile à poser et combien en étaient délicates les applications. Aussi se bornait-il à en citer le plus négligeable des exemples : l'installation d'une station radio-télégraphique !

Difficultueuse est la détermination des mesures que doit employer le neutre, tant pour éviter les infractions dont nous venons de parler que pour réprimer les faits cités par l'article 8. C'est sans doute pourquoi on est resté volontairement dans le vague. « On a cherché, dit M. Renault dans son rapport, une formule qui n'imposât pas aux neutres une responsabilité trop lourde en disproportion avec les moyens dont ils peuvent disposer. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit non seulement de ports mais d'eaux territoriales. La faute ne pourra guère consister dans le fait de n'avoir pas organisé d'avance des moyens assez efficaces pour empêcher des violations de la neutralité par les belligérants, mais dans le fait de ne pas avoir utilisé les moyens qu'il possède pour les empêcher ».

§ 2. — *L'article 18 de la Convention*

Il est une dernière prohibition, des plus importantes, que l'on a quelquefois peine à classer. Est-elle formelle, est-elle relative ? Nous voulons parler de celle qu'édicte l'article 18 ainsi conçu : « Les navires belligérants ne peuvent se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres pour renouveler, augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement ainsi que pour compléter leurs équipages. »

Il est certain que la règle est précise, mais son application dépend des principes sur lesquels se basent les neutres dans leurs rapports avec les belligérants. Si l'admission des navires de ces derniers est strictement réduite aux cas de détresse généralement reconnus, il s'ensuit naturellement que lesdits navires recevront excessivement peu de secours et qu'ils seront étroitement surveillés par les autorités locales. Mais si le neutre hospitalier est un de ceux qui admettent les belligérants en dehors des cas de relâche forcée, l'interdiction de l'article 18 sera d'une application fort délicate. Il s'agira alors, non plus d'une prohibition visant des points de détail, mais d'un principe d'ordre général.

Que le neutre soit intransigeant ou large dans son accueil, la prohibition sera la même, mais l'esprit avec lequel elle sera appliquée différera quelque peu suivant les cas.

La place de cet article est cependant dans le groupe des prohibitions formelles. D'abord, en raison de la fréquence de ses applications. Ensuite, et c'est là un motif déterminant, parce que l'article 18 n'est que le corollaire des principes établis par l'article 5 de la présente Convention. « Il est interdit aux belligérants de faire des ports et eaux neutres la base d'opérations navales... »

La combinaison de ces deux principes influe sur toutes les autres prescriptions et sa force est si grande qu'elle n'est pas soumise à la volonté des neutres, comme le sont par exemple les règles relatives au séjour ou aux fournitures de charbon. Dans ces derniers cas, la décision de l'Etat hospitalier peut

modifier les prescriptions de la Convention. Mais, quand il s'agit de l'interdiction de renouveler ou d'augmenter les armements ou l'équipage, nous nous trouvons, comme du reste en matière d'équipement de corsaires, devant une règle dont le fondement historique est suffisant pour leur permettre de s'affirmer par elle-même et pour s'imposer aux Etats qui ont repoussé la XIII^e Convention ou qui ne l'ont admis qu'après avoir fait certaines réserves.

Dans l'un comme dans l'autre cas, nous trouvons du reste l'application des principes qui ont inspiré la Deuxième des Règles de Washington au Droit régissant la mer territoriale.

Lors de la discussion en Commission, nombre de puissances maritimes ont déclaré s'abstenir ; parmi ces Etats il faut citer l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

Comme le fait remarquer M. Rolin, le rapporteur du projet insista sur le fait que la rédaction de l'article 18 était plus compréhensible que les réglementations précédentes, car elle précisait ce que ne devaient pas faire les belligérants, tandis que les Règles de Washington parlaient des obligations des neutres.

Nous allons examiner parmi les actes visés par cet article 18, en nous plaçant surtout dans le cas où l'admission n'a pas été provoqué par un cas de relâche forcée, le fait de procéder à des enrôlements en pays neutres.

Un navire de guerre belligérant qui séjourne dans les eaux neutres peut se trouver avoir besoin d'hommes pour renforcer son équipage. Il peut le faire,

soit en embarquant des citoyens de sa propre nationalité, parmi ceux qui résident en territoire neutre, soit en enrôlant des ressortissants de la nation dans les ports de laquelle il se trouve.

Cette dernière façon de faire a été condamnée au xix^e siècle, malgré l'avis de certains auteurs qui soutenaient que si l'Etat neutre autorise les deux belligérants à faire du recrutement sur son territoire, il ne favorise pas l'un d'entre eux et par conséquent ne manque pas à son devoir d'impartialité ; opinion combattue et actuellement abandonnée, car non seulement un neutre doit faire preuve d'impartialité, mais il doit aussi s'abstenir de toute ingérence dans le conflit. Laisser ses sujets faire trafic de contrebande de guerre, cela peut être admis, car il s'agit là d'initiative privée, tentée aux risques et périls de simples particuliers, tandis que tolérer les enrôlements est chose toute différente. Lever des armées est acte de l'autorité souveraine et ne peut être exercé que par l'Etat intéressé. Il y a là fonctionnement de la puissance publique. Or, sauf s'il existe des liens de dépendance entre deux Etats, on ne peut admettre que l'un d'eux exerçât sa souveraineté sur le territoire de l'autre. S'incliner serait de la part de l'Etat complaisant manquer à la neutralité et entraînerait « ipso facto » sa responsabilité ; il se trouverait ainsi prendre part au conflit. Et s'il permet les enrôlements aux deux puissances adverses, il se trouve mêlé doublement au conflit.

La jurisprudence américaine est la première qui ait nettement pris position contre de pareilles tolérances

et la Doctrine s'est peu à peu ralliée à cette réglementation.

S'il s'agit d'embarquer des nationaux, la Convention ne se montre pas plus favorable que pour l'enrôlement des sujets neutres, et cela malgré l'avis, cette fois-ci, d'un certain nombre d'auteurs. Hautefeuilles admet le recrutement des nationaux, en le limitant au nombre strictement nécessaire pour compléter l'armement réglementaire. Accompli dans de telles conditions, le fait ne lui paraît pas contraire à la neutralité. Calvo est du même avis, et pousse la libéralité jusqu'à admettre que le belligérant puisse enrôler des volontaires étrangers dans les limites que fixe Hautefeuilles à l'embarquement des nationaux.

Ces auteurs font de l'enrôlement complémentaire une conséquence du droit d'asile. Il leur semble juste de l'autoriser au même titre que les réparations des avaries causées par l'infortune de mer, en tant que ces actes sont nécessaires à la sécurité de la navigation.

Cette théorie n'est malheureusement plus en accord avec les conditions de la guerre moderne. Actuellement, tous les moyens sont mis en œuvre pour rendre aussi pénible que possible l'action des belligérants et pour restreindre les facilités qui peuvent leur être accordées en pays neutres. Cette attitude est-elle dictée par le désir de mettre les belligérants en dehors du monde civilisé. Y a-t-il de la part de telle ou telle Puissance un secret désir d'hégémonie maritime ? Il est préférable de ne pas approfondir la recherche des causes des restrictions imposées aux neutres.

Quoi qu'il en soit, la Doctrine s'est prononcée maintenant à la quasi-unanimité contre la faculté d'enrôlement en pays neutre, qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers, en se retranchant derrière l'argumentation suivante : « ...ce qui donne son aspect d'acte de puissance publique à l'enrôlement, c'est le but de l'acte et non les conditions dans lesquelles il s'exerce. Or, quelle que soit la nationalité des individus recrutés, il y a toujours tendance à une situation de Droit Public (1) », donc à un fait qui s'accorde peu avec le respect de la Puissance souveraine.

L'interdiction sera donc absolue, et visera tout empiètement sur l'autorité de la Puissance neutre. Ne sera pas permis le simple transfert sur des navires de guerre des marins ou du personnel des bâtiments marchands de la même nation se trouvant dans un port neutre. Il pourrait par là y avoir renouvellement ou augmentation d'équipage, d'autant plus que dans la majorité des cas, ces marins sont appelés, en tant que réservistes, à servir dans la Marine nationale de leurs pays respectifs.

L'interdiction visera également toute agence de recrutement, toute tentative faite par des fonctionnaires consulaires ou autres, ou même par des sujets neutres, pour provoquer l'enrôlement ou l'embarquement de marins nationaux ou neutres.

Devra-t-il en être de même pour les comités de rapatriement qui s'efforcent de faciliter aux sujets des nations en guerre leur retour sur le territoire natio-

(1) DESPAGNET : *Cours de D. I. P.*, 2^e édition, p. 608. Cité par J. FÉRY, *op. cit.*

nal ? Il ne nous paraît pas y avoir lieu d'intervenir dans ce cas. La neutralité ne serait violée que s'il était procédé au départ d'une expédition organisée à l'aide de navires spécialement affectés à ce but et destinés au transport de formations militarisées. Ainsi en 1870, 1.200 Français purent quitter New-York à bord de deux paquebots français afin de rejoindre les armées de leur pays.

La conclusion de ce commentaire est qu'un navire de guerre belligérant ne peut, en aucun cas, embarquer ou enrôler des marins de quelque nationalité qu'ils soient. La pratique, avant la Convention, avait déjà conclu dans ce sens ainsi qu'en font preuve les Instructions françaises de 1904, qui interdisent aux belligérants « de faire des enrôlements volontaires, même parmi leurs nationaux ».

SECTION III.— DISPOSITIONS AYANT UNE VALEUR RELATIVE GÉNÉRALITÉS

Il nous reste maintenant à examiner le troisième groupe, formé par les dispositions que nous avons qualifiées de relatives. Il contient un certain nombre d'indications qui n'ont de valeur réelle que lorsque sont réunies les deux conditions suivantes : absence de dispositions contraire dans les lois nationales, adhésion des Puissances à la XIII^e Convention. Nous nous trouvons en présence des questions si controversées de l'admission, du séjour et de l'ordre des départs, des réparations, du ravitaillement en combustible, du séjour des prises. Venant immédiatement après les incidents et les conflits, tant positifs que

doctrinaux, relatés au chapitre précédent, la Convention devait faire œuvre d'apaisement et éviter d'éveiller la susceptibilité des nombreuses puissances maritimes entre lesquelles régnait une certaine hostilité. Les attaques répétées de la presse anglo-japonaise contre la France n'avaient pas contribué à calmer les esprits.

Aussi comprend-on fort bien que la II^e Conférence de la Paix ait voulu, même dans le cadre de la XIII^e Convention, ne légiférer sur ces points qu'après avoir admis la priorité de la Loi nationale. Sa réglementation devenait alors une codification des coutumes maritimes, à laquelle se rapportaient les nations qui n'avaient pas de politique assurée en la matière.

C'est ainsi que des puissances comme l'Espagne, qui avait refusé d'adhérer à la Convention, firent savoir leur volonté de s'y rallier « provisoirement », dans leur déclaration de neutralité, au début de la guerre de 1914.

§ 1^{er}. — *L'admission ; le séjour ; l'ordre des départs*

1^o *Admission*. — Nous avons indiqué précédemment les conflits qui s'étaient élevés au sujet de l'asile. La Convention a évité de préciser absolument le droit pour l'Etat neutre de fermer ou d'ouvrir ses ports, rades et eaux territoriales. Elle ne l'a fait qu'indirectement, par l'article 9 : « Une puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictives ou interdictives édictées par elle en ce qui concerne l'admission, dans ses ports, rades

ou aux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises.

Toutefois, une puissance neutre peut interdire l'accès de ses ports et rades au navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictées par elle, ou qui aurait violé la neutralité.

La Convention rejeta donc la solution de l'admission restreinte à un petit nombre de cas, solution prônée par l'Institut et posa le principe de la liberté du neutre. Elle n'imposait que le respect des devoirs d'impartialité. L'interdiction absolue n'était prévue qu'à titre de sanction. On ne trouve, en aucun article, de texte permettant à un neutre de prononcer la fermeture de ses eaux. Un Etat neutre n'est jamais forcé d'accorder l'accès à un navire de guerre belligérant, les travaux préparatoires le prouvent bien. Il est certain que refuser l'asile à un bâtiment en détresse est inhumain et un Etat qui agirait ainsi s'attirerait les protestations des nations civilisées.

Il est à remarquer que la Convention reconnaissait indirectement au neutre le droit d'agir comme il l'entendait, et ne précisait pas les cas où les belligérants pouvaient prétendre à l'asile. Les travaux des auteurs étaient suffisants, semble-t-il pour permettre cette omission. Tout au plus prévoyait-on la fermeture des ports en guise de sanction. Il aurait été cependant préférable que la Conférence prononçât, sur la distinction faite par l'Institut entre le navire qui entre dans un port pour se dérober à l'ennemi et celui qui se trouve en danger par suite d'avaries ou de disette.

Ce manque de précisions est éminemment regretta-

ble, car il laisse le champ libre à toutes les divergences et à toutes les contradictions. Combien eut été plus simple d'adopter l'attitude suivante :

« Tout navire belligérant qui entre dans les ports neutres sera interné sauf si son entrée est motivée par l'état de la mer ou le manque de vivres. Dans ce dernier cas, le navire recevra les secours strictement nécessaires et devra repartir dès que possible. » Une pareille attitude, bien que fort sévère, aurait supprimé toutes hésitations en ce qui concerne et la durée du séjour et la fourniture de combustibles, et les réparations.

Mais la France s'éleva avec vigueur à la Conférence contre cette conception que soutenait partiellement le Royaume-Uni. Devant la violence des oppositions, la XIII^e Convention se borna à reconnaître que les Puissances neutres pouvaient accorder asile sans qu'il en résultât l'obligation d'interner les navires qui venaient chercher refuge, fut-ce contre l'ennemi.

Il faut reconnaître toutefois que la doctrine de l'Institut était plus logique. L'asile sans la restriction ci-dessus, sans l'obligation de retenir le navire et d'interner l'équipage (comme on l'a fait durant la guerre Russo-Japonaise), se conçoit très bien quand un navire est contraint par la fortune de mer, par la tempête, par des avaries, de le solliciter, parce qu'il s'agit pour lui de se protéger contre les éléments et non contre l'ennemi, éventualité qui ne se présente pas dans la guerre terrestre. Mais il se conçoit moins bien quand il s'agit pour un belligérant de se dérober à la poursuite de l'ennemi.

Il est alors dans la même situation qu'une troupe armée dans la guerre terrestre. L'Etat neutre peut accorder asile par un sentiment d'humanité, mais s'il le fait, il est obligé de désarmer cette troupe et de l'interner. Pourquoi en serait-il autrement dans la guerre maritime ? On n'en peut, à notre avis, donner qu'une explication. C'est qu'il sera souvent fort difficile de déterminer avec certitude si un navire, cherchant un refuge dans un port neutre, le fait pour se soustraire au péril de la mer ou à la poursuite de l'ennemi, et la circonstance que son appel à l'hospitalité neutre a lieu après une défaite, n'en est pas toujours une preuve. Quoi qu'il en soit, le droit antérieur à la Convention de 1907, droit consacré par l'usage et par la très grande majorité des auteurs était bien le suivant : l'Etat neutre faisait ce qu'il voulait. « Maître de refuser l'asile, il pouvait le subordonner à la condition de la détention et de l'internement. Il pouvait aussi ne pas le faire (1). »

Cette conception des précédents droits du neutre donne cependant prise à quelques critiques. Il est exact que le neutre pouvait régler à son gré le séjour dans les ports et rades. Mais le pouvoir de décréter l'internement ne lui était pas reconnu sans raison valable. Cette décision était conforme soit aux principes doctrinaux soit à leur application en droit positif. Sous l'influence d'auteurs éminents (Fiore, Calvo, Kleen) on en était arrivé à admettre sommairement la distinction entre le refuge, — lorsque les cas de détresse forcent le neutre à accueillir le belligérant, —

(1) M. ROLIN : *op. cit.*, I, III, p. 208.

et l'asile « manifestation de l'indépendance et de la souveraineté nationale (1) ». Le refuge, devoir d'humanité, doit être accordé sans conditions, alors que la simple relâche dépend de la bonne volonté du pays neutre qui peut y apporter toutes les restrictions qui lui semblent utiles, surtout s'il lui faut d'assurer sa sécurité ou sauvegarder sa neutralité. Nous venons de citer plus haut la solution proposée par l'Institut. Il est certain que cette suggestion était inspirée par un courant d'idées qui tendait à la suppression de l'asile (relâche volontaire). Les exemples donnés par des faits récents (2) accentuaient encore cette sévérité.

Si les protestations avaient été moins énergiques, on aurait abouti à une simplification considérable et à l'harmonie entre le droit continental et le droit maritime.

La Conférence ne l'a pas osé. Pas plus qu'elle n'a osé autoriser le neutre à fermer ses ports et eaux territoriales sans motif déterminé. Il a fallu, pour cela, la volonté de quelques petits états soucieux de maintenir leur neutralité.

Mais si la Conférence ne s'est pas prononcée fermement sur les conditions de l'admission, tout au moins a-t-elle voulu en limiter les effets en édictant un certain nombre de règles tendant à limiter et le nombre des navires admis dans les ports neutres et la durée de leur séjour. Une troisième série de dispositions réglementait l'ordre des départs (art. 16).

(1) CALVO : *op. cit.*, III, § 2668.

(2) Tel l'internement de divers navires russes

2° *Nombre de navires admis à bénéficier de l'hospitalité.* — « Article 15 : A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre, le nombre maximum des navires de guerre d'un belligérant qui pourront se trouver en même temps dans un de ses ports, sera de trois ».

Là encore on se trouve devant une de ces dispositions auxquelles il est facile d'adresser de nombreuses critiques pour son extrême imprécision.

Nous avons vu précédemment dans quel but de sauvegarde de la neutralité avaient été conclus de nombreux traités en ce sens. Mais cette précaution semblait quelque peu abandonnée, et au xix^e siècle on en connaissait peu d'exemples lorsque la XIII^e Convention vint la remettre en faveur, tout en accentuant sa sévérité. Alors que la limitation des navires était autrefois l'exception et se trouvait édictée par des accords spéciaux, le texte de 1907 renversait la situation et tendait à faire de l'admission limitée la règle générale. Comme en d'autres matières, l'initiative paraissait osée et l'article 16 posait en premier lieu le principe de la priorité de la loi nationale, ce qui était fort habile car cette formule mettait l'Etat neutre, signataire de la Convention, dans l'obligation de se soumettre à la nouvelle réglementation, si rien n'était spécialement édicté par sa propre loi ; d'autant plus que le préambule, dans son alinéa 6, déclarait « ...que dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas en principe être changées, au cours de la guerre, par une puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits... ».

Les Etats neutres qui n'auraient pas prévu de réglementation spéciale se trouveraient donc obligés d'adopter la limitation prescrite.

Malgré l'habileté de sa rédaction, l'article 15 demeurerait, quant au fond, sujet à de nombreuses critiques, car les dispositions édictées ne reposaient sur aucune raison valable. On peut se demander pourquoi ce chiffre de 3, arbitrairement choisi, alors que la plupart des accords précédents sur ce sujet fixaient le maximum à 8, à 6 et plus rarement à 4. Le reproche suivant présentait plus de poids. Ce chiffre 3 s'appliquait indifféremment à toute espèce de navire, qu'il s'agit d'un cuirassé de 23.000 tonnes ou d'un torpilleur de 350 tonnes.

Or, le fait d'admettre dans ses eaux un division navale de 3 unités de combat, cuirassés, croiseurs de bataille ou croiseurs-cuirassés, présente pour l'Etat neutre un danger autre que le séjour de trois bâtiments légers.

La Conférence a sans doute cherché une simplification en ne permettant pas de faire de distinction suivant l'armement et la puissance des unités. Cette conception restrictive semble peu en harmonie avec la thèse de l'admission sans nécessité.

Il était difficile toutefois de laisser le neutre maître d'apprécier par combien de navires sa sécurité pouvait être mise en danger, car l'imprécision eut été la source de bien des conflits.

La Puissance qui accorde asile est en général assez soucieuse de sa responsabilité pour éviter le séjour d'une trop importante force navale. Cependant l'article 15 ne la met pas à l'abri de reproche. Aussi, tout

en admettant l'intention louable de la Conférence, concluons-nous qu'une réglementation aussi embryonnaire est inutile. Il faudrait, ou bien supprimer toutes les limitations, ou bien établir un système très détaillé visant chaque catégorie de navires. L'une et l'autre solution ne sont pas impossibles, mais leur stricte application semble difficile ; au fond, ne vaudrait-il pas mieux se fier aux neutres et à leur souci de vouloir faire respecter leur neutralité ? Ainsi que nous l'avons dit plus haut, et que l'expérience l'a prouvé, les neutres redoublent de sévérité quand les réglementations manquent de précision et pour éviter le moindre reproche, adoptent immédiatement la solution la plus rigoureuse et la plus intransigente.

3° *Durée du séjour.* — Procédant de même, la Conférence tenta de limiter la durée du séjour que peut faire un navire belligérant dans un port neutre. Le système employé respectait tout d'abord la volonté du neutre en ne légiférant « ...qu'à défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre ». Puis, en second lieu, il édictait l'interdiction de demeurer plus de 24 heures dans les eaux neutres, sauf exceptions prévues par les articles suivants : « Il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite puissance pendant plus de 24 heures, sauf les cas prévus par la présente convention » (article 12).

Cet article, au dire de certains auteurs, constituerait une innovation parce qu'il permet de réaliser la combinaison de l'autonomie du neutre et des intérêts du belligérant. Il est certain qu'un navire pour-

suivi par l'ennemi et qui se réfugie indéfiniment dans un port inviolable du fait de sa neutralité (1), déjoue les calculs de son adversaire et le force à immobiliser plusieurs bâtiments pour assurer le blocus de cet asile. Si le séjour y est de longue durée, la puissance hospitalière pourra y mettre fin, il est vrai, en déclarant qu'un tel abus tend à transformer les eaux neutres en base navale. Mais on sait combien imprécis est ce terme et combien il est dangereux de laisser le neutre juge de toute interprétation.

C'est ce que firent valoir à plusieurs reprises les délégués anglais. La jurisprudence de leur nation était formelle à cet égard. Les dernières déclarations britanniques, nous tenons à le rappeler, décidaient que tout navire séjournant dans les eaux juridictionnelles de la Couronne britannique « devait quitter ces ports, rades ou eaux territoriales et gagner la mer dans l'espace de 24 heures après son entrée dans ces ports, rades ou eaux, à moins que le temps ne soit mauvais, ou que le navire ne soit à court de provisions ou d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage ou qu'il doive être réparé (2) ».

Certains pays adhèrent à cette conception : Danemark, Etats-Unis, Pays-Bas, Russie.

La France, au contraire, malgré son adhésion momentanée au cours de la guerre Russo-Japonaise (3) soutint à la Conférence la thèse du libéra-

(1) En principe tout au moins.

(2) Proclamation du 11 février 1904, règle 2° : *The London Gazette*, 11/2/1904.

(3) Incidents provoqués par l'escadre russe dans les eaux indo-chinoises (Cam-Ranh).

lisme. La solution de l'article 12 ne trancha pas nettement la question par suite du grand nombre des puissances continentales qui ne s'étaient pas ralliées au système des 24 heures (Allemagne, Espagne et Républiques Sud-Américaines). Mais l'influence des nations insulaires ayant à leur tête l'Angleterre, fit admettre que les principes généraux seraient renversés. Alors qu'au xix^e siècle la règle était : durée illimitée, sauf mesures de sécurité prises par le neutre, la Conférence établit que le séjour serait désormais limité à 24 heures « sauf cas spéciaux ».

L'article 13 n'est que le corollaire de l'article précédent : « Si une puissance, avisée de l'ouverture des hostilités, apprend qu'un navire de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses ports, rades ou dans ses eaux territoriales, elle doit notifier audit navire qu'il devra partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par la loi locale. »

Il y a cependant une remarque à faire. Alors que le premier article 12 vise les belligérants et leur interdit tel ou tel acte, le dernier impose au neutre la notification du départ. Il est certain que la Conférence a voulu qu'incombât au pays hospitalier le soin de mettre les belligérants en demeure de « vider les lieux ». Et si la baie ou la rade dans laquelle séjourne ce navire n'est pas en communication directe avec les autorités ? Il existait en 1914 certaines îles chiliennes, telle l'île de Pâques, dont les habitants ignoraient en novembre 1914, que l'état de guerre était proclamé dans la plupart des nations européennes. Ils n'avaient pas de postes de T. S. F. et le dernier passage de navire remontait à 15 mois.

C'est là évidemment un cas de force majeure.

Dan l'esprit de la Conférence, l'article 13 dépend de l'article 25 et comme lui, tend à obliger le neutre à user de tous ses moyens pour dégager sa responsabilité. Seulement, nous retrouvons là l'imprécision déjà signalée. Il n'y a aucune difficulté quand le navire dont on demande le départ, se trouve dans un port fréquenté et placé sous l'autorisation directe de fonctionnaires de l'Etat neutre. Mais quand il se trouve dans une région peu connue et peu surveillée, le fait peut se produire (1), on est forcément amené à apprécier le degré de vigilance dont a fait preuve cet Etat par rapport aux moyens dont il dispose. Et c'est là qu'est le danger. Tant qu'il existe des règles claires, précises, les conflits sont difficiles à créer. Mais qu'il faille interpréter un texte compliqué, les marins et militaires agissent pendant que les gouvernements et leurs juristes s'efforcent de déterminer après coup qui avait raison, de quel côté était la loi. D'où nouvelles discussions.

C'est pourquoi le texte incriminé de la XIII^e Convention n'édicte qu'une mesure de très faible importance. La seule utilité de cette démarche est de permettre l'application de l'article 24, ordonnant l'internement d'un navire qui se refuserait à quitter un port où il ne doit pas rester.

L'application de cette règle des 24 heures eut été cependant trop dure, même dans le système de la

(1) Le *Dresden* a pu, en 1914, jouer au vaisseau fantôme pendant plusieurs semaines en se dissimulant dans l'inextricable labyrinthe des baies et des canaux maritimes de la côte chilienne.

XIII^e Convention si des exceptions n'y avaient été apportées.

Une prolongation de séjour est en effet accordée par l'alinéa 1^{er} de l'article 14 : « Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son séjour dans un port neutre au delà de la durée légale que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer. Il devra partir dès que la cause du retard aura cessé. »

En limitant le nombre des exceptions à un chiffre aussi minime, la Conférence s'est montrée beaucoup plus sévère que les réglementations antérieures. Il est vrai qu'elle ne fait partir le délai accordé que de l'expiration de la durée légale du séjour : en premier lieu, le laps de temps fixé par la loi locale, et en second lieu seulement les 24 heures accordées par l'article 12. Certaines nations bornent le séjour à 48 heures ou même 72 heures. Dans ce cas, la restriction perd sa sévérité. Mais elle s'avère fort dure quand elle se rapporte au chiffre fixé par la Convention.

La Conférence écarte donc les prolongations accordées autrefois pour « carence de vivres ou tout autre cas de force majeure ». La délégation espagnole aurait désiré voir ajouter au texte l'expression ci-dessus (1). Mais ceci fut repoussé, ainsi que la proposition de la délégation russe tendant à donner à l'absence de vivres la même importance qu'aux cas d'avaries ou d'état de la mer (2).

(1) *Actes et documents de la Conférence de 1907*, I, p. 311.

(2) Les instructions anglaises de 1904 admettaient cependant cette exception (Cf. proclamation du 11 février 1904).

4° *Ordre des départs.* — L'ordre des départs fut minutieusement réglé par la XIII^e Convention dans son article 16 : « Lorsque des navires de guerre des deux parties belligérantes se trouvent simultanément dans un port ou une rade neutre, il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ d'un navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre.

« L'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation de la durée légale du séjour est admise.

« Un navire de guerre belligérant ne peut quitter un port ou une rade neutre, moins de 24 heures après le départ d'un navire de commerce portant le pavillon de son adversaire ».

Cette réglementation est la consécration de l'un des systèmes préconisés antérieurement. La règle des 24 heures (1), apparut au xvm^e siècle et devint bientôt une des principales clauses dans beaucoup de traités et d'accords. Mais elle n'était pas suffisamment efficace et fut quelque peu modifiée par la suite.

A première vue la nécessité de déterminer l'ordre des sorties repose sur un double fondement. L'État neutre doit agir : 1° pour éviter toute infraction à sa neutralité et toute transformation de ses eaux en champ de bataille ; 2° pour continuer d'assurer la sauvegarde du navire qui séjourne dans son port et à laquelle il a droit tant qu'il s'y trouve à juste titre.

Y fut-il même irrégulièrement, c'est au neutre qu'il

(1) Qu'il ne faut pas confondre avec la règle limitant le séjour en eaux neutres.

appartient de prendre toutes les mesures utiles à son égard et non au belligérant trop empressé (voir chapitre I, S. II, § 3).

Avant d'étudier ces deux motifs, il y a lieu d'en préciser un troisième : l'Etat neutre a le droit de prendre toutes mesures utiles pour assurer l'ordre aussi bien que sa sécurité à l'intérieur de ses eaux territoriales.

On reconnaît à la Puissance hospitalière le pouvoir de préciser les conditions suivant lesquelles les navires de combat seront admis dans ses ports. De même, doit-on s'incliner devant sa souveraineté.

Et c'est là le principe essentiel de toute réglementation. Tout ce qui est impartialité, neutralité, devoir d'assurer la sécurité de l'asile accordé, passe après le droit souverain du neutre. C'est dans ce seul principe qu'il nous paraît utile de chercher le fondement du droit que possède le neutre de déterminer l'ordre des départs.

Il est certain qu'il y a pour la Puissance hospitalière une obligation morale d'assurer la sécurité des navires, non seulement quand ils séjournent dans ses ports, mais encore lorsqu'ils les ont quittés, tout au moins durant un certain laps de temps (1). « Ce devoir strict a son origine dans le fait que tout pays soucieux de ne pas encourir le juste reproche de violer sa neutralité par une tolérance constituant une assis-

(1) Voir en ce sens : ORTOLAN : *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 291 ; HAUTEFEUILLES : *op. cit.*, t. I, p. 316 ; LE FUR : cité *R. D. I. P.*, 1899, p. 69.

tance indirecte efficace, quoique déguisée, en faveur de l'un des combattants, est rigoureusement tenu de prendre toutes les dispositions susceptibles d'empêcher que son hospitalité ne soit mise à profit par l'un des belligérants... là où est la responsabilité, là aussi doit être le pouvoir (1).

Aussi depuis longtemps la coutume s'est-elle établie de laisser le dernier arrivé libre de repartir à sa guise, tout en l'obligeant à prévenir son adversaire au moins 24 heures à l'avance, afin que celui-ci puisse prendre toutes mesures utiles, le délai courant du moment où le navire est en état de quitter le port.

Cet usage, bien que n'ayant pas acquis force de loi, reçut en 1898 et en 1904 un regain de vigueur. Dans leurs déclarations de neutralité, les Etats précisèrent qu'un intervalle de 24 heures devrait être exigé entre les départs de 2 navires ennemis se trouvant dans le même mouillage. Le navire le plus faible sortirait le premier. Le délai pourrait être prolongé si cela était nécessaire, par exemple dans le cas où le plus faible serait un voilier. Le Brésil imposa un intervalle de 72 heures, tandis que d'autres nations, moins exigeantes, se contentaient de réserver aux autorités des ports le pouvoir d'augmenter le délai primitif autant qu'il leur paraîtrait nécessaire. L'Institut, dans son Règlement de 1898, avait même prévu qu'un navire, sortant d'un port, devait être prévenu de l'arrivée de ses adversaires et pouvait être réadmis dans la rade

(1) FERNAND MARTIN : *Droits et devoirs des Etats étrangers à une guerre à l'égard des navires belligérants*, thèse, p. 144.

pour y attendre l'entrée ou la disparition des autres (1).

A la Conférence, la délégation Portugaise avait proposé de prendre en considération la force militaire des belligérants afin de laisser partir d'abord le navire le plus faible.

« Autrement, le but humanitaire de cette mesure consistant à éviter une rencontre ou un combat ne serait pas atteint. Le grand cuirassé, sortant le premier, n'aurait qu'à attendre près du port la sortie du bateau de commerce ou du navire le plus faible ; la capture et la destruction de ceux-ci seraient certaines et l'Etat neutre les aurait livrés (2) ».

Ce système aurait obligé le neutre à estimer par lui-même la valeur respective des belligérants. La Convention, soucieuse de ne pas laisser d'initiative aux neutres, a préféré trancher la question et régler directement l'ordre des départs.

La proposition portugaise fut écartée, mais il en resta cependant quelque chose, car elle fit bénéficier les navires de commerce des faveurs accordées au navire le plus faible et les bâtiments de guerre se virent, par l'alinéa 3 de l'article 16, obligés d'attendre 24 heures après leur départ tout comme s'il s'était agi d'un navire de guerre.

Cette réglementation visait également un incident célèbre qui s'était produit en 1870. La déclaration de neutralité japonaise n'avait imposé la règle des 24 heures qu'aux navires de guerre belligérants.

(1) *Ann.* I, t. XVII.

(2) Cité par ROLIN : *op. cit.*, p. 217.

Aussi le croiseur français *Linois* prétendit-il avoir le droit d'arrêter, dès sa sortie des eaux japonaises, le navire de commerce allemand *Rhein*, l'interdiction ne visant que les bâtiments militaires. Il agit en conséquence. La Prusse protesta en demandant jusqu'à quel point une omission dans une déclaration de neutralité permettait-elle de violer le principe du droit des gens ?

La question est aujourd'hui heureusement tranchée par la Convention de 1907.

Signalons, en terminant, une proposition faite au nom de la Commission d'examen par son rapporteur M. Renault. On devrait imposer à l'Etat neutre l'obligation de prévenir un bâtiment de guerre se disposant à entrer, de la présence d'un navire adverse.

« Le navire ainsi averti aurait vu ce qu'il avait à faire ; s'il se sentait plus faible que son adversaire, il pouvait ne pas entrer ou, s'il entra, il savait qu'il ne pourrait sortir qu'après lui (1) ». Cette proposition fut repoussée par 8 voix contre 5 et 4 abstentions, en raison de la responsabilité trop lourde qu'elle faisait peser sur le neutre.

§ 2. — *Les réparations. — Le ravitaillement en combustible*

C'étaient là deux problèmes auxquels la guerre russo-japonaise venait de donner une importance considérable. Nous avons du reste relaté plus haut les incidents qui avaient marqué la marche de Rojest-

(1) Cité par ROLIN : *Actes et documents*, E. I., p. 314.

vensky et le traitement sévère infligé aux navires russes rescapés des différentes batailles navales.

Il était donc naturel que la Convention édicta plusieurs dispositions à leur sujet.

L'article 17 visa les réparations et les deux suivants tendirent à limiter les fournitures de vivres et de charbon.

1° *Réparations*. — Les réparations consistent dans le remplacement ou le nettoyage de certaines pièces. Au point de vue strictement juridique, il n'est pas incorrect de procéder à de pareilles opérations, les fournitures ou achats constituant un acte privé. Mais l'acquisition et l'utilisation de toute pièce utile au navire peut engager la responsabilité de l'Etat neutre. Certains auteurs condamnent le neutre qui laisse un navire de guerre se réparer à son aise. Pour M. Lefur (1), par exemple, il n'y a pas de différence entre les réparations et la vente par les neutres de bâtiments de guerre. « Car, dit-il, l'aide est à peu près la même, dans les deux cas on met une machine de guerre à la disposition de l'ennemi ».

Pour d'autres, au contraire, la question des réparations se rapprocherait plutôt de celle du ravitaillement (vivres, eau douce, charbon). Le rapprochement serait basé sur l'idée suivante :

« Le navire belligérant a droit à la libre navigation. En conséquence, il a le droit d'effectuer toutes

(1) *Revue gén. de D. I. P.*, 1889, p. 210, *Chronique des faits internationaux*.

les réparations qui lui seront nécessaires pour pouvoir tenir la mer (1) ».

« Il est même dans l'usage, dit Hautefeuilles, que le gouvernement neutre fournisse aux bâtiments de guerre belligérants entrés dans ses ports les bois, agrès et objets nécessaires pour réparer les avaries qu'ils ont pu souffrir, soit par accident de mer, soit dans un combat... Le neutre, en leur vendant ces objets indispensables pour reprendre la mer et continuer leur navigation ne viole pas ses devoirs, ne fait pas acte d'hostilité contre l'autre partie (2).

Mais l'opinion de cet auteur est quelque peu sujette à caution et ne paraît pas être l'expression de la coutume internationale. Il s'en faut même de beaucoup, car, vers la fin du xix^e siècle une tendance s'affirme nettement, qui consiste à distinguer entre les réparations « de navigation » et celles qui seraient « un renouvellement ou un accroissement de la valeur combative ». Les premières sont licites, mais non les secondes, par application du devoir d'abstention.

Une seconde distinction vint alors se superposer à la première, ce qui ne simplifia pas la question. On voulut discriminer les avaries dues à l'état de la mer de celles qui résultaient d'un combat.

Nous nous trouvons alors en face de plusieurs hypothèses :

1^o Réparations de « navigation » causées par la mer. Elles sont autorisées. La majorité des nations

(1) Cité par J. FÉRY : *Les navires de guerre belligérants dans les eaux neutres*, thèse, 1911.

(2) HAUTEFEUILLES : *op. cit.*, I, p. 234.

les considèrent comme un cas de relâche forcée, ou d'asile (suivant la terminologie employée). Durant la guerre hispano-américaine, l'Égypte permit à l'amiral espagnol Camara d'effectuer certaines réparations en rade de Suez et de Port-Saïd. Les navires espagnols séjournèrent quelques jours dans les eaux égyptiennes, ce qui ne parut nullement contraire à la neutralité.

De même, les chantiers de l'État français furent ouverts aux navires russes à Majunga en 1905. Il y avait peut-être là un excès. S'il est admissible qu'un pays neutre laisse un belligérant traiter avec ses nationaux, c'est faire preuve de partialité que de mettre à la disposition dudit belligérant les ateliers publics et les arsenaux. La solidarité humaine serait dans ce cas poussée trop loin. Aussi comprend-on les réclamations japonaises sur ce point et le reproche fait à notre gouvernement de manquer à ses devoirs de neutralité.

Le Japon, en 1898, avait adopté un système tout différent, dans l'article 5 de sa déclaration de neutralité : il annonçait qu'il mesurait le délai accordé pour effectuer les réparations à la distance qui sépare le port neutre où elles sont faites au port national le plus proche appartenant au belligérant.

Ce système fut, en général, désapprouvé par la doctrine, car il tendait à favoriser le navire du pays le plus éloigné.

Si l'on espère par là compenser l'infériorité du pays le plus éloigné, cette prétention est une erreur grave et tout à fait contraire à la neutralité.

Un neutre ne doit considérer que ses rapports avec les navires qui pénètrent dans ses eaux, et c'est manquer d'impartialité que de se mêler d'équilibrer les forces des belligérants. On ne doit pas non plus se livrer à de savants calculs pour estimer la proportion suivant laquelle les réparations seront autorisées.

Quant à l'Institut (règlement de 1898.— art. 42) il consacrait la légitimité des réparations dites « de navigation », mais oubliait de préciser ce que l'on doit entendre par là.

2° Avaries de guerre causées par l'état de la mer. Nous entendons par là les dégâts causés à l'armement ou aux différents engins servant uniquement au combat (appareil de direction de tir, télémètres, etc...). Le dommage ne résulte pas d'un fait de guerre ; l'autorisera-t-on ? Non, car ce serait permettre aux navires belligérants de renouveler leur armement, donc d'utiliser les eaux neutres comme bases d'opération. En sortant du port neutre, les navires ainsi réparés auraient trouvé un regain de puissance militaire, fait qui constitue pour la puissance neutre qui le tolérerait, une violation de sa neutralité. Le principe sera du reste consacré par les articles 17 et 18 de la XIII^e Convention.

Nous arrivons maintenant aux réparations occasionnées, non plus par la mer, mais par un combat. Avant de commencer toute discussion, disons que si l'on adopte la théorie de l'asile telle qu'elle était admise par l'Institut, c'est-à-dire si le refuge accordé au navire poursuivi ou défait amène inévitablement

l'internement, le droit accessoire aux réparations disparaît. Donc aucune difficulté.

Il ne peut ne pas en être ainsi. Un navire, après avoir reçu des avaries, sera par exemple obligé de se réfugier dans un port neutre pour innavigabilité, à un moment où l'ennemi est fort loin. Il y a là un cas de relâche forcée. Quelle sera l'hospitalité accordée ?

Le *Bouvet* en 1870, le croiseur américain *Harvard* en 1898, furent autorisés à réparer des avaries causées par les projectiles ennemis. L'hospitalité la plus large semblait donc être de règle, qu'il s'agît de réparations de navigation ou d'armement. Mais en 1904 survient un revirement dans l'opinion des Etats neutres. En septembre, à San-Francisco, les autorités américaines internent le croiseur russe *Léna* sous prétexte que ses réparations seraient de trop longue durée (un mois) et équivaldraient à un renouvellement du navire. Ils procédèrent de même à l'égard des rescapés de Ssou-Shima, les bâtiments russes *Aurora*, *Oleg*, *Iemtchug* qui entrèrent à Manille en 1905.

Les Allemands n'autorisèrent pas davantage le cuirassé russe *Czarewitch* qui était entré dans le port de Kiao-Tchéou, à réparer des avaries de machines causées par les projectiles des navires japonais qui bloquaient Port-Arthur.

Les Français internèrent également le *Diana* après lui avoir laissé le choix entre des réparations sommaires et le départ ou l'internement (1).

(1) Voir la thèse de GABORIT : *op. cit.*

La sévérité particulière montrée par les neutres en matière de réparations « de navigation » entraîne forcément la condamnation, pour les motifs énoncés plus haut, de tout renouvellement de l'armement.

Cette brusque volte-face explique pourquoi la Conférence se trouva devant un très fort courant d'idées tendant à n'autoriser que les réparations des avaries causées aux appareils de navigation par la mer. C'était la condamnation de toute réparation d'avaries causées par la bataille, ainsi que celles qu'exigeaient les appareils et les engins de combat endommagés par la mer.

Mais la Conférence n'osa pas aller si loin et préféra la solution suivante. Dans la XIII^e Convention, l'article 18 interdisait aux belligérants de « se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres pour renouveler ou augmenter leur approvisionnement militaire ou leur armement, etc... »

C'était par là, condamner toute réparation des engins de combat.

Cette disposition, d'ordre général, ne faisait que servir de corollaire à un texte plus précis, celui de l'article 17 :

« Dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation et non pas accroître d'une façon quelconque leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible. »

La réglementation de la Convention est donc un compromis (la chose n'est pas nouvelle).

Par deux fois, elle spécifie qu'il est interdit non seulement d'accroître, mais encore de renouveler la puissance militaire du bâtiment avarié ; la prohibition est formelle, et le neutre ne peut tolérer les réparations d'avaries portant sur un organe militaire. C'est la condamnation de l'hospitalité sans restriction, telle qu'elle fut accordée en 1898.

Mais d'autre part, la Conférence se refusait à interdire les réparations des organes de navigation, quelle qu'en fut l'origine. Le texte de la Convention n'est pas très explicite, et ne fait pas de distinction. C'est la nature des avaries qu'il faut considérer et non leur origine. Telle est l'interprétation qu'il convient de donner aux articles 17 et 18. Terminons en ajoutant qu'une proposition en sens contraire, émanant de la délégation anglaise, fut repoussée par la Conférence (1).

2° *Ravitaillement en charbon.* — Le problème du charbonnage dans les ports et eaux neutres s'était surtout posé durant la guerre russo-japonaise. Les nations avaient progressivement évolué vers la solution la plus sévère et la Grande-Bretagne en était arrivée à déclarer que le ravitaillement en combustible de toute une flotte était un problème nouveau, qu'il fallait résoudre par la négative. Pour un navire isolé, elle ne tolérait l'approvisionnement que dans la mesure où il était nécessaire pour gagner le port national le plus proche et le réapprovisionnement du même navire dans l'un des ports de la même nation neutre qu'après trois mois révolus.

(1) Rapport RENAULT : *Actes et documents E. I.*, p. 315.

La France défendait la solution contraire et autorisait tout embarquement de combustible tant qu'il ne constituait pas une transformation de ses eaux territoriales en base d'opérations navales. Cette manière d'agir était fondée sur le raisonnement suivant. Un pays neutre peut fournir régulièrement tout ce qui lui est nécessaire à un navire belligérant du moment qu'il n'augmente pas son armement. En un mot, il se borne à le laisser vivre, or le charbon est, avec les vivres, l'élément indispensable de la vie d'un navire ; les restrictions qu'un Etat neutre peut imposer dans ses ports à l'approvisionnement en moyens de locomotion comme en vivres, ne sauraient donc prendre les proportions d'une atteinte aux intérêts vitaux du navire (1).

Ainsi, la commission d'examen se trouva en présence de deux thèses.

Le système anglais rallia l'Espagne et le Japon, le principe de la liberté fut soutenu surtout par la France et la Russie. L'opposition fut vive entre ces deux opinions. Aussi chercha-t-on des solutions transactionnelles. On en trouva un bon nombre : approvisionnement normal du temps de paix, quantité proportionnelle au déplacement ou au nombre de chevaux-vapeur que pouvaient fournir les machines, quantité nécessaire pour parcourir une certaine distance à la vitesse économique. L'Allemagne entre autres, proposait de limiter le réapprovisionnement à la quantité de combustible que pouvaient contenir ordinairement les soutes des navires.

(1) FAUCHILLE : *Traité de D. I. P.*, livre II, § 1463, p. 13.

Finalement, on transigea. La Conférence se rallia en principe au système restrictif anglais, tout en s'inclinant devant les dispositions nationales qui se montreraient plus larges et admettraient le ravitaillement normal ou tout autre mode de computation.

Article 19 : « Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler en combustible dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

« Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays ; ils peuvent d'ailleurs prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir.

« Si d'après la loi de la puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures. »

L'article 20 complétait l'ensemble de ces dispositions : « Les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une puissance neutre ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même puissance. »

Que signifient exactement ces dispositions ? Il est évident qu'elles limitent la faculté de s'approvisionner en charbon. Mais le font-elles d'une façon efficace ? Cela est moins net.

Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 19 visent directement la quantité à embarquer, par deux dispositions qui

doivent être combinées pour obtenir un résultat certain. Le complément des approvisionnements normaux du temps de paix peut être supérieur à la quantité nécessaire pour regagner le port national le plus proche et la deuxième restriction jouera aux dépens de la première. Cela, nous l'admettons sans conteste.

S'il ne faut à un croiseur que 2.000 tonnes de charbon pour regagner son propre pays et que ses soutes aient une capacité de 3.000 tonnes, il n'y a aucune raison de lui accorder cette dernière quantité de combustible. Le fait se produira généralement car les croiseurs ont en général un rayon d'action très étendu, en raison même de leur mission.

Mais avec les autres cas commencent les difficultés. Si le navire en question possède encore une certaine quantité de charbon, comment la puissance neutre va-t-elle opérer. Se fiera-t-elle à la parole du commandant ou exigera-t-elle une estimation du stock restant dans les soutes du belligérant? Dans le premier cas, elle encouragera les fraudes. Dans le second cas, elle se heurtera à bien des protestations et suscitera bien des controverses.

Sans aller si loin, admettons que le rayon d'action d'un bâtiment ne soit pas suffisant pour lui permettre d'atteindre un port national, et que sur sa route ne se trouvent que des nations qui se refusent à toute fourniture de charbon, quel est le principe qui fléchira devant l'autre?

Ce navire sera-t-il autorisé à dépasser l'approvisionnement normal pour embarquer une quantité suffisante? Certaines puissances ont fait face au problème lors de la grande guerre et ont décidé qu'en raison

de la trop grande quantité à fournir, les navires belligérants ne seraient admis à se procurer que le combustible indispensable pour gagner le port d'une nation voisine (Chili et Uruguay). Sans quoi, la quantité accordée permettrait de se livrer à des opérations de guerre (1).

Ce n'est qu'une des objections adressées à cette réglementation et la doctrine en éleva bien d'autres.

M. Rolin fait remarquer combien l'usage est peu uniforme lorsqu'il faut savoir dans quelle proportion un belligérant pourra être autorisé à embarquer du combustible. L'influence anglaise est grande, mais les circonstances ne permettent pas toujours de s'y soumettre. Certains éléments peuvent prendre une importance considérable et amener un Etat à prendre une attitude particulière, ainsi que cela se produisit pour les Républiques sud-américaines, dont nous venons de citer les noms.

L'accord est encore moins réalisé en doctrine. Les rapports que présentèrent MM. Dupuis et de Lapadelle à l'Institut de Droit International en 1910, ne reçurent pas de suite, cette éminente assemblée « n'a pas cru devoir s'en occuper, estimant qu'il était prématuré de vouloir discuter les solutions de la Conférence de 1907, sur lesquelles on avait eu tant de peine

(1) Les croiseurs allemands de VON SPEE ont traversé le détroit de Magellan avec les ponts couverts de charbon à plus d'un mètre de hauteur ce qui permettait aux grosses unités d'emporter plus d'un tiers d'excédent sur leur approvisionnement normal. On peut apprécier l'augmentation du rayon d'action, donc de la valeur militaire, dont bénéficiaient ainsi ces bâtiments.

à se mettre d'accord. C'eut été peut-être un motif pour douter de leur sagesse » (1).

Des membres de l'Institut se prononcèrent cependant et émirent l'avis que le ravitaillement doit être proportionné à la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche, non géographique-ment, mais suivant la direction suivie par le navire. S'il s'agissait d'atteindre un but militaire — comme c'était le cas pour la flotte russe de la Baltique, qui cherchait à se rendre à Vladivostock — le ravitaillement ne serait autorisé que dans la mesure nécessaire pour atteindre le port neutre.

Cette thèse est difficilement soutenable quand on cherche à l'approfondir. D'abord parce qu'elle est manifestement inspirée par les faits de la guerre de 1904-1905, et qu'elle ne vise que le cas d'une escadre ayant un but bien déterminé. Ensuite, corollaire du précédent reproche, elle ne paraît pas du tout prévoir la guerre de corsaire, disons le mot, que peuvent mener, et doivent mener certains croiseurs. Dès la déclaration de guerre, de semblables navires ont comme mission de couper les routes commerciales, de troubler sans cesse le trafic maritime, de couler le plus de bâtiments possible et de rôder ça et là en cherchant à effectuer des prises.

Pour l'accomplissement de ces opérations, il n'est pas question de destination fixe. Si un croiseur arrive dans un port neutre et déclare faire route vers tel port, il n'existe aucun moyen de contrôle. L'essai de ce système a bien été tenté par l'Egypte en 1898, sur

(1) A. ROLIN : *op. cit.*, t. III, p. 223.

l'escadre espagnole de l'amiral Camara, qui se rendait aux Philippines. Mais il s'agissait là d'un cas précis où une escadre avait un but connu.

Enfin, la solution qui s'attache à la direction suivie par un belligérant s'écarte de l'idée qui est à la base de cette réglementation. Si on autorise le charbonnage, c'est dans un but d'humanité, afin de permettre au navire qui en a besoin de regagner son propre pays. La fourniture de combustible se fait au même titre que celle de vivres et d'eau, sans quoi elle ne se ferait pas. Or, n'est-ce pas négliger cette idée que de permettre à un belligérant de poursuivre ses opérations et de continuer sa marche vers le but qu'il s'est fixé ? Aussi condamnons-nous cette conception, écartée pour ces mêmes raisons par la plupart des auteurs.

Il existe encore d'autres difficultés dont voici un exemple. Quelle sera la vitesse dont on tiendra compte pour apprécier la quantité de charbon nécessaire pour gagner tel port déterminé ? A la Conférence, M. Renault avait proposé *la vitesse économique* (pour la plupart des bâtiments de guerre chauffant au charbon, la vitesse économique était alors de 12 nœuds, soit 12 milles ou près de 20 kilomètres à l'heure). Mais ce critérium ne fut pas accepté. Le problème reste donc entier et semble insoluble, car un navire qui brûle un certain nombre de tonnes de charbon pour filer 12 nœuds en brûlera 3 ou 4 fois plus pour marcher à une vitesse double et videra ses soutes en moins de deux jours, alors que la même quantité de charbon lui eut permis de naviguer plus lentement une semaine entière. Les proportions ne sont pas gar-

dées entre l'augmentation de la consommation de charbon et l'accroissement de la vitesse ainsi obtenue.

Ajoutons que certains auteurs, comme Lehr, n'admettent la libre faculté de ravitaillement que lorsqu'il s'agit de réparer les conséquences d'un accident de mer. Quant à M. de Lapradelle, il estime que l'Etat neutre n'est pas tenu d'interdire le ravitaillement et qu'il doit même s'en abstenir.

Signalons enfin que le système de la Conférence de 1907 est encore restreint par deux dispositions, celle de l'article 19, alinéa 3 et celle de l'article 20. La première vise un cas qui peut se produire par suite de l'article 249 du Code Italien, lequel ne permet la fourniture du charbon à un belligérant que 24 heures après son arrivée. Dans ce cas, le séjour est prolongé d'une durée égale, qui ne pourra être augmentée. Si bien qu'un navire ne pourra pas embarquer tout le combustible auquel il a droit, si rapide que soit son charbonnage, surtout si son équipage est fatigué et si l'outillage du port est défectueux ou même déficient.

L'article 20 reproduit purement et simplement une proposition anglaise. Le texte n'a été voté à la commission que par 5 voix contre trois — Etats-Unis, Espagne, Grande-Bretagne, Italie et Japon contre France, Allemagne et Brésil. — Il y avait 6 abstentions. On ne peut dire qu'il y ait là une solution acquise !

Apprécier la valeur des dispositions de la XIII^e Convention en matière de charbonnage est chose fort délicate, bien que l'expérience de la guerre de 1914-1918 ait été sur ce point assez démonstrative. En

effet, dans les quelques cas où les belligérants ont charbonné en port neutre, les autorités locales ont strictement veillé à l'application des règles adoptées par elles dans leur déclaration de neutralité, et inspirées généralement de la réglementation de 1907.

§ 3. — *Régime des prises*

La Convention consacre trois articles (21, 22, 23) à la réglementation du séjour des prises dans les eaux neutres. Dans les deux premiers, elle détermine les cas d'admission, tandis que dans le troisième, elle ne fait qu'effleurer la question du séquestre. Nous citerons le texte de la Convention après avoir fait un bref exposé de l'état antérieur du droit et de la pratique.

Préciser son attitude à l'égard des bâtiments de guerre belligérants est parfois chose délicate pour un neutre ; mais la difficulté s'accroît quand il s'agit d'un navire capturé sur lequel le vainqueur a placé un équipage de prise. Le capteur peut s'en servir comme d'allège ou de transport. Dans ce cas, il y aura peu de difficultés, car pareil emploi constitue une transformation en navire auxiliaire, assimilable à un bâtiment de guerre. Il advient aussi que le vainqueur (s'il s'agit d'un bâtiment de guerre qui s'est rendu), ou le capteur (si la prise est un navire marchand) veuille conserver avec lui le navire capturé afin de l'amener dans ses ports. Il peut encore, dans le même but, et sans l'escorter, l'envoyer gagner son pays sous la direction de l'équipage qu'il a placé à son bord. Accompagnée ou non, la prise peut se trouver

obligée d'entrer dans un port neutre. Le pourra-t-elle ? Et à quelles conditions ?

On peut reprocher à l'Etat neutre qui accueille un bâtiment capturé de tolérer dans ses eaux la continuation d'un acte de guerre. On peut même ajouter que c'est là un cas d'assistance hostile, car on facilite indirectement l'action d'un bâtiment de guerre en le laissant mettre en sûreté une capture qui l'embarrasse et présente une gêne pour lui dans la conduite des opérations militaires. D'autant plus que les bâtiments saisis peuvent toujours être repris par l'adversaire qui se trouve privé de l'exercice du droit de rescousse par l'entrée de la prise dans les eaux neutres.

D'une façon générale enfin, amener son butin dans les eaux neutres, même à titre provisoire, n'est-ce pas utiliser celles-ci comme bases d'opérations navales, fait strictement prohibé depuis longtemps par les lois de la guerre maritime ?

Aux très nombreux arguments qui militent contre l'admission des prises, on peut répliquer que les devoirs d'humanité et d'assistance ont ici autant de valeur que lorsqu'il s'agit d'un bâtiment de guerre isolé. En vertu de ces principes, la prise pourra être amenée en eaux neutres. Si l'on se montre trop sévère, il arrivera que les navires de guerre se trouvant dans l'impossibilité de conserver leurs captures, recueilleront les équipages, mais couleront les bâtiments marchands. Mesure excessive et souvent inutile, car le navire saisi porte fréquemment autre chose que de la contrebande de guerre, parfois même des vivres pour la population civile. Le tout sera voué à l'engloutissement.

Aussi se dessinait-il, à la fin du XIX^e siècle, une certaine opposition à la légitimité de la destruction des prises. Il fallait donc convenir, en conséquence, qu'elles fussent *admises* par les neutres. Mais quels seraient alors leur régime et leur droit ? Pourraient-elles repartir librement et se diriger vers les ports du capteur ? L'Etat neutre ne devrait-il pas, au contraire, s'attacher au principe d'humanité et décider que toute prise amenée dans ses eaux serait relâchée et que l'équipage mis à bord par le capteur serait interné ? Ou bien pourrait-il consentir à jouer le rôle de dépositaire et recevoir la prise qui se trouverait ainsi mise sous séquestre ?

La Doctrine était loin d'être unanime avant la Conférence de 1907 et les systèmes se multipliaient.

Westlake se prononce pour la fermeture rigoureuse des ports neutres. Mais il est peu suivi. Plusieurs auteurs, tout en paraissant adopter cette sévérité, admettent quelques dérogations : état de la mer, accident de mer, disette de vivres ou de combustible (Harburger, De Lapradelle), ou même uniquement l'accident de mer (Lehr), entendant par là exclure toute avarie causée par l'ennemi. Kleen se prononce également pour la fermeture, ce qui ne peut surprendre de la part de cet auteur fort rigoureux en matière de neutralité (1).

A cette conception s'en oppose une autre, basée sur la souveraineté absolue du Neutre et qui n'impose

(1) En 1871, le croiseur allemand *Augusta*, avec sa prise, le navire français *Saint-Marc*, fut contraint de relâcher en Angleterre et en Hollande par suite de la tempête. Les deux fois, il vit son séjour réduit à 24 heures.

à celui-ci que l'observation rigoureuse du devoir d'impartialité. Accorder asile aux prises ne serait donc pas contraire à la neutralité. Les Puissances qui ne sont pas mêlées au conflit peuvent prendre les mesures qui leur paraissent utiles pour assurer leur inviolabilité. Du moment qu'elles observent la même attitude envers chaque belligérant, elles restent juges des dispositions qu'il leur convient de prendre et des prohibitions qu'il leur semble bon d'édicter. Si elles croient pouvoir admettre les prises, elles ne font qu'exercer le privilège de leur souveraineté en toute indépendance.

Toutefois, pour satisfaire aux réclamations des belligérants, qui désirent qu'un convoi ne puisse se réfugier en eaux neutres et narguer ainsi les navires qui l'ont pris en chasse, certains auteurs, tels que MM. Dupuis et Rolin, admettent que dans ce cas, tout en n'étant pas obligé de fermer ses ports, le Neutre est obligé de relâcher la prise et d'interner l'équipage mis à son bord par le capteur.

La jurisprudence des différentes nations ne marque pas moins le désaccord qui règne entre les diverses conceptions. Dès 1681, la France avait admis que les navires de guerre ou corsaires étrangers pouvaient séjourner dans les ports français, mais durant 24 heures seulement.

Exceptionnellement l'état de la mer pouvait être une cause de prolongation de séjour. L'Angleterre prohibait tout asile, quelqu'en soit la durée. A une très faible majorité on en vint adopter l'admission restreinte à 24 heures et dans le cas où il n'y avait pas nécessité absolue. Telle fut en 1862 l'attitude de

la Grande-Bretagne, puis celle de la France et de l'Espagne. En 1870, se rangèrent également à ce principe la Grande-Bretagne, l'Espagne, le Chili, le Pérou, la Hollande et l'Italie.

Il était utile de donner une réglementation unique et l'occasion sembla favorable en 1907, car les principes modernes répugnaient à la destruction des prises. L'Institut avait déjà ouvert la voie dans son Règlement de 1887.

§ 59. — Le navire saisi ne pourra être conduit dans le port d'une puissance neutre que pour cause de péril en mer, ou lorsque le navire sera poursuivi par une force ennemie supérieure.

§ 60. — Lorsque, pour cause de péril de mer le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, il devra quitter ce port aussitôt que possible, après que la tempête aura cessé. L'Etat neutre aura le droit et le devoir de surveiller le navire de guerre et le navire saisi durant leur séjour dans le port.

§ 61. — Lorsque le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, parce qu'il était poursuivi par l'ennemi, en force supérieure, la prise doit être relâchée.

Le Règlement de l'Institut semble conforme à la Doctrine de la fin du xix^e siècle. En fait l'Etat neutre faisait absolument ce qui lui semblait bon.

La Conférence va tenter de diminuer l'imprécision en limitant les pouvoirs du Neutre. Elle va poser le principe que le refus est la règle et l'admission la dérogation. Lorsque le navire et sa prise se trou-

vent dans un des cas exceptionnels où l'asile est accordé, ils doivent repartir le plus tôt possible. La sanction prévue en cas de refus de la part du belligérant, c'est la mise en liberté de sa capture.

ARTICLE 21 : « Une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, mauvais état de la mer, manque de combustible ou de provisions. »

Elle doit repartir dès que la cause qui justifie son entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement ; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage mis à bord par le capteur.

ARTICLE 22 : « La Puissance neutre doit de même relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21. »

L'exclusion était donc la règle. La Convention le dit expressément, et malgré cela, son texte présente quelques lacunes.

L'article 21 est plus large, quant aux admissions, que des réglementations précédentes. Il admet le mauvais état de la coque ou des machines aussi bien que le manque de vivres ou de charbon. Mais il ne prévoit pas le cas de poursuite par l'ennemi. Est-ce pour l'exclure ? L'hypothèse n'est pas davantage envisagée pour les navires de guerre. Quel traitement devratt-on appliquer ? Nous pensons qu'il faut admettre l'entrée de la prise, mais avec obligation de choisir au bout de 24 heures entre le départ ou l'internement immédiat.

La prise sera ainsi mise dans l'impossibilité de chercher dans les eaux neutres un refuge de longue durée. L'Angleterre avait proposé de relâcher la prise, mais son projet ne fut pas adopté par la Conférence.

Celle-ci ne fixa pas davantage les limites dans lesquelles la prise est autorisée à remédier aux avaries qui ont motivé son entrée. Il est à remarquer que le texte ne précise pas la durée du séjour qui peut être accordé quant la prise voudra embarquer du combustible, pas plus qu'il ne fixe la quantité qui pourra lui être livrée. Autant de points que la XIII^e Convention a négligé de régler.

Il serait logique de se reporter en cas de doute aux dispositions qui concernent les navires de guerre; l'esprit qui anime les articles 21, 22 et 23 n'est pas sans analogie avec celui qui inspire les articles 12 à 20.

Une réserve peut cependant être faite.

Les dispositions touchant la fourniture de vivres et de combustible sont parfaitement applicables aux prises admises dans un port neutre. Mais il faut, semble-t-il, accorder plus de facilités en ce qui concerne les réparations. Il ne s'agit plus là de matériel de guerre, destiné à un usage nuisible et dont les Neutres ne peuvent et ne doivent pas tolérer le renouvellement ou l'augmentation, mais de cargos ou de voiliers, bâtiments privés ennemis ou neutres (si ces derniers portent de la contrebande de guerre). Or le capteur n'en est propriétaire qu'après jugement et validation. Jusque-là, il se trouve dans l'obligation d'en prendre soin, sans quoi il sera responsable des

dommages causés dans le cas de restitution au légitime propriétaire. Dans l'intérêt même de celui-ci, qui peut éventuellement être un neutre, il serait possible d'autoriser les prises à remédier à l'innavigabilité autrement que « dans la mesure indispensable à la sécurité de la navigation ». Mais comme il se peut d'autre part que la capture soit validée, et qu'il y ait ainsi assistance de la part de l'Etat neutre qui aurait accordé de larges facilités de réparations, proposons-nous de limiter l'octroi de cette faveur aux seuls bâtiments marchands capturés sous pavillon neutre.

Posant le principe de l'exclusion, la Conférence voulut cependant ne pas laisser sans réglementation la possibilité de confier aux Neutres la garde d'un bâtiment capturé en attendant les événements ultérieurs.

Mais, dans le système de la XIII^e Convention, elle n'osa pas se prononcer catégoriquement. L'article 23 n'est qu'un compromis.

« Une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y seront amenées pour y être mises sous séquestre en attendant la décision du Tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports.

« Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte.

Si la prise voyage seule, le personnel mis à bord par le capteur est laissé en liberté ».

Le but poursuivi par cet article est de diminuer les cas de destruction des prises, car, en réaction contre la Doctrine antérieure, certains pays commençaient

à prôner ce système (cf. U. S. A. War Code, art. 14, 1901).

La délégation britannique éleva de nombreuses objections en faisant valoir qu'il y avait lieu de distinguer entre les prises ennemies et les bâtiments appartenant aux neutres. Les premières sont toujours la propriété des capteurs qui peuvent en faire ce qu'ils veulent, alors que les seconds peuvent être rendus à leurs propriétaires.

La majorité de la Conférence était hostile à la destruction des prises (l'interdiction devait être formulée deux ans plus tard à la Conférence de Londres, mais dans son principe seulement, et sous une forme très imparfaite). Aussi aurait-elle dû limiter les occasions où il est nécessaire d'avoir recours aux moyens extrêmes. Mais elle était d'autre part désireuse de ne pas imposer aux neutres de trop lourdes obligations, elle ne sut donner qu'une réglementation timide et fragmentée. Cette répugnance à accroître les charges des Neutres fut assez forte pour pousser sept Etats maritimes (Danemark, Espagne, Grande-Bretagne, Japon, Portugal, Suède et Norvège) à voter contre l'article 23. Les Etats-Unis et cinq autres nations s'abstinrent.

Devant ces hésitations, il est difficile de conclure dans l'un ou l'autre sens. Aussi nous bornerons-nous simplement à citer les conclusions de M. de Bustamante, dans son ouvrage sur les Conventions de La Haye. Une telle faculté (celle de l'article 23) « constitue un encouragement et une nouvelle facilité donnée à la saisie de la propriété privée dans la guerre maritime. Le belligérant n'aura plus à emmener ses pri-

ses au loin, ni à les défendre, ni à s'opposer à une reprise. Il les déposera dans les ports neutres les plus proches et se trouvera en situation de se mettre plus vite et plus facilement à la poursuite de nouveaux navires. On n'a pas assez pesé les conséquences de cette innovation qui nous paraît contraire à l'esprit du Droit International contemporain, à l'intérêt des Neutres et aux exigences du commerce international » (1).

Signalons en terminant que le simple passage des prises dans les eaux territoriales neutres n'est pas considéré par la Convention comme contraire à la neutralité (article 10). Il y aurait cependant quelques réserves à exprimer dans ce cas, car faire naviguer des bâtiments capturés dans les eaux neutres, c'est les mettre à l'abri d'une tentative de rescousse émanant du premier propriétaire. Or, si le passage d'un navire de guerre peut être autorisé parce que celui-ci, de par la fiction de l'exterritorialité, représente une portion du territoire national, il n'en est pas de même d'une prise, qui n'est que provisoirement tombée sous la domination du capteur.

SECTION IV. — LES SANCTIONS

Pour achever son œuvre, la Convention prévoit un certain nombre de sanctions que le Neutre peut infliger aux belligérants qui commettraient quelque violation de son territoire ou qui ne respecteraient pas sa souveraineté. Pour l'application de ces sanc-

(1) Cité par M. ROLIN : *op. cit.*, p. 237.

tions, l'Etat neutre est autorisé à faire usage de tous les moyens dont il dispose, et l'emploi de la force lui est même consenti. Telles sont les idées directrices en la matière. Examinons la forme sous laquelle ces notions se trouvent exprimées dans le texte de la Convention et les applications qui peuvent en être faites.

Le principe posé par l'article 1^{er} est double (1). Les belligérants sont tenus d'éviter dans les eaux neutres tout acte d'hostilité ou tout agissement qui serait une atteinte à la souveraineté des puissances en paix.

Mais, d'autre part, les Neutres sont astreints à ne pas autoriser de pareils actes, car cette indulgence serait peu conforme aux obligations de la stricte neutralité (1).

Alors que la première partie de l'article vise les belligérants, la seconde concerne les neutres et fait retomber sur eux la responsabilité des infractions commises. Le principe n'est guère changé et les concessions apparemment faites aux Neutres ne font qu'aggraver leurs charges.

Les Neutres se trouvent engagés tant par les actes qu'ils ont commis que par ceux qu'ils ont laissé commettre, car « une Puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comporte les moyens dont elle dispose pour empêcher dans ses ports et

(1) ARTICLE PREMIER : « Les belligérants sont tenus de respecter les droits souverains des puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou les eaux neutres de tous actes qui constitueraient, de la part des puissances qui les toléreraient, un manquement à leur neutralité.

rades ou dans ses eaux toute violation des dispositions qui précèdent » (article 25).

La Convention ajoute dans l'article 26 : « L'exercice par une Puissance neutre des droits définis par la Convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre belligérant qui a accepté les articles qui précèdent. »

Ces principes énoncés, examinons les sanctions des atteintes portées à l'inviolabilité du territoire neutre et à la réglementation de l'asile.

En cette dernière matière, les moyens employés sont fort énergiques. Toute infraction commise pourra entraîner l'exclusion des ports et eaux neutres (article 9, alinéa 2) : « Une Puissance neutre peut interdire l'accès de ses ports et de ses rades au navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictés par elle ou qui aurait violé sa neutralité. »

Dans une semblable hypothèse, l'Etat neutre peut déroger au devoir d'impartialité qui doit inspirer l'ensemble de sa conduite à l'égard des belligérants. Article 9, alinéa 1^{er} : « Une Puissance neutre doit appliquer également aux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions édictées par elle en ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales des navires de guerre belligérants et de leurs prises. »

Cette exclusion pourra être appliquée à des bâtiments dont les capitaines ont fait de fausses déclarations aux autorités neutres qui ont accompli sur mer des actes de piraterie, qui se sont livrés sur des

bâtiments neutres ou même ennemis à des agressions injustifiées.

On peut éprouver quelque doute si la victime est un bâtiment belligérant, mais nous pensons que l'exclusion doit être appliquée à un navire qui commet de tels abus et se livre à des actes contraires à la morale internationale. Il y a là une mise hors-la-loi.

Pareille appréciation par les Neutres de la conduite des belligérants est justifiée par le fait que les premiers ont le droit de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer leur sécurité, surtout quand il s'agit de navires dont la conduite n'offre pas de garanties suffisantes.

S'il s'agit de bâtiments déjà entrés dans un port, l'Etat neutre a le droit d'employer les moyens qui lui semblent bons pour empêcher tout violation des articles qui règlent le séjour, les réparations, l'armement et la fourniture de vivres ou de combustible. Il pourra même appliquer à certains navires la peine de l'internement et cela dans plusieurs cas. Les principaux sont du reste prévus par l'article 24.

« Si, malgré la notification de l'Etat neutre, un navire belligérant ne quitte pas un port dans lequel il n'a pas le droit de rester, la puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer durant la durée de la guerre et le commandant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesures.

« Lorsqu'un navire belligérant est retenu par une Puissance neutre, les officiers et l'équipage sont également retenus.

« Les officiers et l'équipage ainsi retenu peuvent être laissés dans le navire ou logés soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtra nécessaire de leur imposer. Toutefois, on devra laisser sur le navire les hommes indispensables à son entretien.

« Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation ».

Ainsi firent les autorités françaises dans le cas du *Diana*, croiseur russe réfugié à Saïgon en 1904. Le navire fut interné et ses machines démontées.

Le texte de l'article 25 est net et édicte une des réglementations les plus claires et les plus faciles à appliquer. Tout au plus peut-on lui reprocher d'avoir substitué le mot « retenu » au mot « interné ». Mais les explications données touchant les mesures applicables sont suffisantes et se passent de tout commentaire.

Dans un article précédent, la Convention a du reste déterminé la solution qui doit prévaloir lorsqu'un bâtiment capturé dans les eaux territoriales est amené dans le port d'une Puissance neutre : celle-ci doit faire relâcher la prise et interner l'équipage mis à bord par le capteur. Elle procédera par voie diplomatique si la prise est emmenée hors de sa juridiction.

Il est regrettable que la Convention n'ait pas précisé quels sont les moyens qui doivent être mis en œuvre dans les cas prévus par l'article 8. Le Neutre peut-il arrêter un navire suspect en dehors de sa juridiction ? Il semble bien que non. Tant que ce navire est dans la juridiction de la puissance neutre,

celle-ci peut employer toutes ses ressources policières, militaires ou administratives pour en empêcher le départ. Mais si celui-ci réussit à sortir des eaux neutres, la Puissance offensée a-t-elle le droit de le signaler à l'autre belligérant. Nous le pensons, car il importe pour le Neutre d'établir au plus vite sa bonne foi.

Si le Neutre ne peut atteindre le coupable, il lui reste la ressource de s'adresser au gouvernement dont dépend l'officier fautif, ce qui aura lieu souvent en matière de captures illégales. La Puissance neutre pourra demander soit des excuses pour l'offense à elle faite, soit la réparation des dommages causés à la partie lésée, ainsi que la restitution des bâtiments indûment saisis à leurs propriétaires. Cette dernière opération se fera soit après réclamation par voie diplomatique, soit sur demande directement présentée par les ayants droit devant les tribunaux de prises ou les cours d'amirauté de l'Etat capteur.

Si le différend persiste sur une question de souveraineté, les Etats pourront s'en remettre au jugement d'un autre Etat ou de la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye.

S'il s'agit de la contestation d'une prise, les Puissances neutres sont fondées à demander à la Cour Internationale des Prises de prononcer la cassation des arrêts injustes et la restitution des prises effectuées au mépris de leur neutralité.

CONCLUSION

L'œuvre de la Conférence et de ses diverses conventions est donc un essai de réglementation de la guerre maritime et des divers incidents qui peuvent se produire. Cette mission d'apaisement à laquelle nous avons fait allusion a-t-elle une portée considérable ? Il est permis de ne pas le croire sur tous les points. On ne codifie pas un ensemble de coutumes sans laisser subsister des dérogations et des contradictions.

D'autre part, pour réussir, la Conférence a laissé dans l'ombre un certain nombre de questions et en a oublié d'autres bien involontairement.

Nous avons déjà dit qu'elle n'avait pas tenté de localiser les infractions, c'est-à-dire de déterminer exactement la limite et l'étendue des eaux territoriales. Elle n'a pas davantage osé prononcer l'interdiction de l'exportation des armes et des munitions. L'opinion générale n'était pas favorable à une telle initiative (1). En ce qui concerne la réglementation de l'asile, nous avons signalé les lacunes que présentaient les textes de la Convention. Signalons encore que le statut des navires marchands armés n'a pas été prévu, bien que la Conférence aint consacré la VII^e Convention à la transformation des navires marchands en bâtiments de guerre. Il n'y a rien de prévu au sujet des sous-marins. Or, ce sont deux problèmes qui vont se poser avec une importance toute particulière au cours de la guerre de 1914-1918.

Malgré ces reproches, la XIII^e Convention a le grand mérite d'être la rédaction écrite des principales

coutumes de la guerre maritime. Ce qui permet à une puissance neutre de dégager sa responsabilité, en principe tout au moins, quand elle adopte pour règles de conduite les diverses prescriptions que nous venons d'étudier. L'avantage est compensé par les devoirs d'intervention et de surveillance qui incombent à l'Etat neutre. Et la plupart de ses droits ne sont que des devoirs !

Mais il peut invoquer, une règle précise, une loi écrite. N'est-ce pas là au fond ce que désire toute Puissance qui souhaite ne pas être mêlée aux conflits ?

Malheureusement, le vœu qu'avait émis la II^e Conférence « ...que l'élaboration d'un règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre maritime figure au programme de la prochaine conférence et que, dans tous les cas, les puissances appliquent, autant que possible, à la guerre sur mer, les principes des Conventions relatives aux lois et coutumes de la guerre sur terre », n'a pu se réaliser et la grande guerre est venue mettre à l'épreuve ce fragile édifice du Droit International.

CHAPITRE III

Le Droit Positif et la Guerre de 1914-1918

SECTION I. — LE DROIT ANTÉRIEUR

§ 1^{er}. — *Applications de la Convention*

Asile et séjour dans les eaux neutres

Si quelques hésitations avaient marqué les divergences de vues qui existaient en 1907 sur la question de l'admission des navires de guerre dans les eaux et ports neutres, la guerre de 1914 vit la plupart des Etats neutres se rallier aux principes édictés par la Conférence.

C'est ainsi que les proclamations de la Chine, des Etats Centraux Américains et du Chili édictèrent des règles analogues à celles de la XIII^e Convention : les vaisseaux de guerre ne peuvent pas, sauf cas de force majeure, rester plus de 24 heures dans les eaux neutres.

L'Uruguay, qui avait limité le nombre des navires admis à 4 unités lourdes et à 12 bâtiments légers, et la durée de leur séjour à 72 heures, la réduisit à 24 heures en décembre 1914.

Le Brésil édicta au contraire un ensemble de prescriptions assez curieuses s'inspirant des doctrines allemandes. Par l'article 7 : « Quand le théâtre des opérations militaires ou un des ports des belligérants serait à moins de 12 jours de voyage (à 23 milles à l'heure) », « ...la durée du séjour était de 24 heures, sauf relâche pour cause de nécessité urgente. »

Ceci avait lieu quand :

1° Les réparations à faire pour redonner au navire un état de bonne navigabilité exigeaient un plus long séjour.

2° Le mauvais temps était une cause de danger.

3° Le navire était menacé par la présence de bâtiments ennemis croisant dans les parages.

Le gouvernement brésilien s'autorisait de ces trois motifs pour accorder un plus long délai. Il en était de même quand la distance du port brésilien à la côte ennemie la plus proche était supérieure à 12 jours de mer. Le gouvernement brésilien était alors maître de la situation et pouvait agir comme bon lui semblerait. Les corsaires étaient assimilés aux navires de guerre pour l'application des trois exceptions nommées, sans qu'il y ait lieu de s'occuper des questions de distance.

L'article 18 réglait les départs, en cas de présence simultanée, d'après l'ordre des arrivées, et exigeait un intervalle de 24 heures entre chaque départ, délai triplé s'il s'agissait de voiliers.

Mêmes dispositions s'il s'agissait d'un navire de guerre et d'un navire de commerce.

De plus, la Déclaration de neutralité du Brésil portait (art. 22) : « Les navires de guerre belligérants qui sont poursuivis par l'ennemi et qui, évitant une

attaque, cherchent un refuge dans un port brésilien, doivent être détenus dans ce port pour y être désarmés. Mais ils sont autorisés à s'en aller si leurs officiers commandants prennent l'engagement de ne pas se livrer eux-mêmes à des opérations de guerre. »

En ce qui concerne les navires réfugiés, la déclaration, dans son article 24 édictait que : « Des officiers, commandant des forces navales ou des vaisseaux de guerre se trouvant dans des ports brésiliens pour réparations ou approvisionnements, on doit exiger une déclaration écrite qu'ils ne captureront pas de navires de commerce portant pavillon de leurs adversaires, même en dehors des eaux territoriales du Brésil, s'ils les rencontrent entre 30° de longitude ouest de Greenwich, et les parallèles 4°30' N. et 30° S. quand ces navires de commerce ont pris ou ont conduit une cargaison dans les ports brésiliens. »

Quant aux Etats-Unis, ils se rallièrent dès le début à la XIII^e Convention de La Haye, pendant leur neutralité, comme pendant le temps de leur rupture diplomatique avec l'Allemagne (Ch. Instructions Navales de juin 1917).

La Hollande et les Pays Scandinaves prirent, en raison de leur proximité des terrains d'opération, une attitude plus rigoureuse, et déclarèrent fermer leurs ports aux navires de guerre belligérants. La règle des 24 heures fut admise pour le départ des différents navires qui s'y trouvaient au moment de la déclaration de guerre. L'ordonnance hollandaise ne s'appliquait pas aux possessions d'outre-mer, le séjour ne devant pas, du reste, dépasser 24 heures. C'est ce régime

qui fut appliqué à l'*Ayesha* et aux survivants de l'*Emden*.

Dans la partie consacrée aux sous-marins, nous exposons les incidents relatifs aux séjours des sous-marins et les mesures qui leur furent appliquées. Mais en Amérique du Sud, il y eut également des incidents célèbres, provoqués par l'escadre allemande de Von Spee.

À de nombreuses reprises, le Chili a protesté parce que cette division navale avait séjourné durant plusieurs jours dans les eaux de Juan-Fernandez, en violation de l'article XV de la Convention de 1907 touchant le nombre des unités et l'article XII sur la durée du séjour, celui-ci ayant dépassé 24 heures.

Du 12 au 17 octobre, une autre violation de la neutralité chilienne était commise par la même force navale et le ministre du Chili adressait à Berlin la plainte suivante :

« Une division allemande composée de 12 unités : 4 navires de guerre et 8 navires charbonniers, a séjourné dans le port d'Angarroa de l'île de Pâques pendant 5 jours et y a pris une quantité de vivres supérieure à la normale en temps de paix. La prolongation du séjour pendant plus de 24 heures dans nos eaux territoriales, la présence simultanée de plus de trois navires de guerre dans le port sus-indiqué... constituent, conformément aux articles 12, 15 et 19 de la XIII^e Convention de La Haye une violation de notre neutralité qui autorise le gouvernement chilien à formuler une protestation par l'intermédiaire de votre Excellence... »

(Signalons qu'au moment du séjour à l'île de Pâques, personne n'y avait connaissance de l'état de guerre).

Cette même escadre alla ensuite à Valparaiso et commença l'embarquement de vivres. Sur la dénonciation du gouvernement anglais, les autorités chiliennes demandèrent alors à Von Spee s'il n'avait pas pris déjà des vivres dans un port chilien, lui signalant que dans ce cas, par application de l'article 20 de la Convention, il devait laisser s'écouler un délai de 3 mois. L'amiral allemand répondit que l'interdiction ne s'appliquait qu'à l'embarquement de combustibles et non de vivres. Ce qui fut reconnu juste.

D'autres violations eurent lieu également du fait des croiseurs *Dresden* et *Prinz-Eitel-Frédérich*.

Le *Dresden*, dont on connaît le sort malheureux (1), suscita entre autre une violente controverse épistolaire et diplomatique entre l'Allemagne et le Chili. Nous en donnerons un extrait quand nous parlerons du sort des blessés et prisonniers débarqués.

Un autre exemple de l'application des principes de 1907, moins connu mais typique également, est celui de l'amiral Souchon, commandant le *Goeben* et le *Breslau*. Ces deux navires arrivèrent en rade italienne au moment où la guerre était déclarée. L'Italie étant puissance neutre, les autorités du port vinrent avertir, au bout de quelques heures, l'amiral allemand qu'il n'avait le droit qu'à un séjour de 24 heures. Mais celui-ci répondit que le délai courait à partir

(1) Voir notre paragraphe sur les hostilités en eaux neutres.

du moment où il recevrait le charbon qu'il avait demandé. Cette interprétation de l'article 19, § 3, et de l'article 249 du Code italien, fut admise par les autorités italiennes et Souchon put embarquer suffisamment de combustible pour échapper aux poursuites franco-anglaises.

Le charbonnage en eaux neutres

Ainsi qu'on peut le voir dans le récit de ces quelques incidents, ils naissaient souvent à propos de ravitaillement en vivres ou en combustibles. C'est que les législations, malgré les principes de la XIII^e Convention, manquaient quelque peu d'unité.

Les Etats Scandinaves ont admis l'approvisionnement normal, c'est-à-dire le plein des soutes à charbon et à mazout.

Les Etats-Unis (Déclaration du 4 août 1914) n'autorisent l'embarquement du charbon que pour aller au port le plus proche de son propre pays. Si le navire est mixte, il a droit à moitié moins. Le délai minimum entre deux approvisionnements est de trois mois, sauf : 1° si une permission spéciale a été accordée ; 2° si le navire a été armé en guerre depuis son dernier approvisionnement.

Le Brésil admit l'un et l'autre des systèmes précédents, ne reconnaissant aucun cas où put être transgressé le délai de 3 mois.

L'Uruguay admettait le complément de l'approvisionnement normal, sauf si des raisons spéciales en imposaient la réduction. Puis, le 15 décembre 1914, une nouvelle déclaration ajoutait :

Article 1^{er}. — « Les navires de guerre des belligérants pourront s'approvisionner en charbon... seulement de la quantité nécessaire pour gagner le premier port charbonnier de la nation la plus voisine de l'Uruguay ».

Puis de nouvelles règles vinrent renforcer cette sévérité :

On présumera qu'il y a fraude quand « ...on charge dans un port du combustible plus d'une fois dans un délai de trois mois, depuis le début de la guerre ou pendant celle-ci, soit directement ou par l'intermédiaire de navires auxiliaires joints à la flotte belligérante, soit par l'intermédiaire de bateaux marchands de nationalités belligérantes ou neutres qui agissent comme auxiliaires ».

Toutefois, le seul soupçon qu'un charbonnier a prêté aide à un navire belligérant ou qu'il va le faire n'impose pas aux autorités neutres le devoir de le retenir. Ceci peut toutefois être fait pour enquête en cas de « preuves indirectes ». Cette procédure devra être suivie, quand on sait qu'un navire de guerre est au large du port d'où doit partir le charbonnier ; quand un cargo revient refaire son chargement sans avoir débarqué le précédent dans un port déterminé, quand il y a achat en masse par un agent du gouvernement belligérant. Si un navire marchand a pris une cargaison et l'a déposée dans le port d'une autre nation neutre, il peut recommencer, même si ce port est susceptible de servir de base d'opération à un navire.

D'autres nations se bornèrent simplement à reproduire les dispositions de la XIII^e Convention. Hol-

lande (déclaration du 5 août 1914, article 9) ; Argentine (5 août 1914) ; Honduras (5 octobre 1914). Le Venezuela (8 août) n'admit toutefois le ravitaillement en charbon que pour arriver au port neutre le plus proche.

Le Chili en fit à peu près autant en donnant comme objectif le port le plus proche du pays voisin. Mais cet Etat prit soin, en plus, de réglementer la fourniture de charbon aux navires marchands, afin d'éviter des ravitaillements clandestins.

La Colombie interdit la fourniture de charbon « à moins qu'il ne soit constaté que le navire était dépourvu de charbon et qu'il doive recevoir, pour remplir ses soutes seulement, la quantité de charbon strictement nécessaire pour faire la traversée jusqu'au port étranger le plus proche ».

Le 6 août 1914, la Chine interdisait le ravitaillement dans ses eaux territoriales, dans une mesure supérieure à celle des temps de paix. La vente, par des particuliers, de charbon, combustible ou vivres, demeurait prohibée.

Cuba reproduisait la Convention de 1907, tout en autorisant les séjours de plus de vingt-quatre heures, si ce laps de temps était insuffisant aux navires de guerre pour leur permettre d'embarquer le combustible nécessaire pour gagner le port le plus proche de leur propre nationalité.

De l'ensemble de ces déclarations, et étant donné le faible nombre d'exemples utiles, il semble bien que la XIII^e Convention a eu ici une influence importante. La majorité des Etats l'ont adoptée ou ont déclaré s'y reporter, et, si nous trouvons des dissidences, ce sont

celles d'Etats que leur éloignement ne permettait pas de laisser embarquer une si grande quantité de charbon, ce qui aurait équivalu à laisser le navire de guerre se ravitailler à sa guise.

Une autre réglementation fort intéressante est l'ensemble de règles qu'ont édictées la plupart des pays neutres, touchant la fourniture de charbon aux navires de commerce belligérants.

Il est certain que ces différentes mesures ont été prises pour éviter que des navires marchands ne puissent se transformer en ravitailleurs d'escadres ou de vaisseaux de guerre ; le fait arriva cependant, lorsque des navires allemands quittèrent les ports chiliens ou brésiliens pour aller porter du charbon à l'escadre de Von Spee.

Tels furent les cas du *Santa-Isabel* qui approvisionna les vaisseaux allemands à l'île de Pâques, du *Rhakotis*, du *Saïs*, du *Tannis* et du *Negada* qui cédèrent au croiseur *Prinz-Eitel-Frederich* une partie du charbon qui leur avait été fourni pour retourner dans leur pays. Ils furent déclarés croiseurs auxiliaires et sommés de quitter la rade de Valparaíso dans les 24 heures. N'ayant pas obéi, ils furent internés (5 janvier 1915).

Le *Luxor* demanda à embarquer 10.000 tonnes de charbon pour aller distribuer ce combustible aux différents navires de commerce allemands se trouvant à proximité de la côte occidentale de l'Amérique du Sud.

L'autorisation fut accordée, à condition de fournir une caution garantissant que ce combustible ne serait pas donné à des navires de guerre. Cette condition

ayant été rejetée, l'embarquement du charbon fut suspendu. Mais le vapeur sortit clandestinement de Coronel et fut déclaré navire auxiliaire de l'escadre allemande.

Il en fut de même des cargos britanniques *Langoe* et *Benbrook*, qui étaient ostensiblement destinés à l'approvisionnement en charbon de vaisseaux anglais.

Admission des prises

Un point de détail à préciser dans l'ensemble des règles relatives au séjour est l'admission des prises dans les eaux neutres.

De nombreux Etats s'en sont préoccupés au début de la guerre. Les Pays-Bas ont interdit l'entrée des navires capturés, sauf innavigabilité ou détresse, mais n'ont pas admis de servir de séquestre. Mêmes dispositions de la part du Venezuela.

L'Uruguay distingua le séjour et le séquestre. Pour le premier cas, il assimila les prises aux navires de guerre. Pour le second, il consentit à recevoir les bateaux capturés, pour un temps indéfini.

Les Etats-Unis soulevèrent, par contre, une controverse grave, quand il s'agit de l'*Appam*. Ce navire anglais, après avoir été capturé par le *Moeve*, reçut un équipage de prise et se dirigea vers le port américain de New-Port Years, pour s'y faire interner.

Les Etats-Unis firent valoir :

1° Qu'ils n'avaient admis la Convention de La Haye que sous réserve de l'article 23.

2° Qu'un traité avec la Prusse exigeait que la prise soit convoyée par le capteur ou un autre bâtiment de guerre.

En conséquence, ils estimèrent qu'ils ne pouvaient pas recevoir de prises avec un maître de prises, pour une durée indéfinie, en attendant la décision du Tribunal des Prises. Le séjour de l'*Appam* ne pouvait être toléré que temporairement. D'autre part, il ne s'agissait pas de l'application de la XIII^e Convention, puisque la Grande-Bretagne l'avait refusée.

Les autorités américaines saisirent de la difficulté la Cour Suprême qui déclara, le 6 mars 1917, que la conduite de l'*Appam* était irrégulière, qu'il y avait abus de l'hospitalité neutre et décida la restitution du vapeur à ses propriétaires.

Les instructions des Etats-Unis ne permirent l'entrée des prises que pour innavigabilité, mauvais temps, ou manque de provisions, et exigèrent leur départ dès que ces causes auraient cessé.

Une autre application de règles analogues fut faite par la Hollande quant au passage sur l'Escaut de navires allemands qui avaient été saisis par les autorités belges à Anvers.

La saisie constituant un acte de guerre, leur acheminement vers l'Angleterre, par les voies fluviales, n'aurait été que la continuation de cet acte.

L'attitude de la Hollande ne changea pas quand les Allemands eurent repris ces mêmes navires.

Toujours suivant ces mêmes principes, les Pays-Bas refusèrent d'admettre, dans leurs ports, les navires d'un belligérant, réquisitionnés par son adversaire.

On peut, cependant, signaler, en conclusion, que la « Grotius Society » a soutenu que les Etats neutres pouvaient recevoir des prises, sans qu'il y eût atteinte à leur neutralité, à condition que l'internement soit obligatoire.

Emploi de la Télégraphie

L'emploi de la T. S. F. permet aux belligérants d'utiliser fort utilement toutes communications ; aussi, l'article de la XIII^e Convention avait-il interdit les communications téléphoniques entre bâtiments stationnant dans les eaux territoriales et bâtiments au large. Au cours de la guerre de 1914, la majorité des Etats neutres ont précisé que les navires de commerce portant des appareils de T. S. F., et mouillés dans leurs eaux, ne devraient pas en faire usage (Décrets de Cuba, 24 septembre 1914 ; Etats-Unis, 2 août 1914, etc...). Quelques puissances décidèrent même que ces navires de commerce devraient enlever leurs installations de T. S. F. tant qu'ils demeuraient dans leurs eaux (Décrets de la Colombie, 22 août 1914, 14 juillet 1915).

Plusieurs Etats, dans leurs instructions, ont appliqué ces solutions d'une façon générale, à tous les navires pourvus d'équipements télégraphiques (instructions du Chili, 14 octobre 1914 ; République Argentine, 19 août et 2 octobre 1914 (1). L'Uruguay prit une attitude plus rigoureuse encore et n'autorisa l'emploi de la T. S. F., même pour les navires de

(1) FAUCHILLE, t. II, § 1463-2°.

guerre, que pour communiquer avec les postes côtiers, afin de leur demander aide en cas de secours, sous peine d'obligation de démonter leurs appareils. Cette opération fut, par la suite, imposée à tout navire faisant, dans les eaux uruguayennes, un séjour de plus de 72 heures.

Les leçons de la guerre ont montré combien était utile l'emploi de la T. S. F., soit pour prévenir un navire de guerre du départ ou de l'arrivée de tel ennemi, soit pour l'avertir de la possibilité d'effectuer des prises fructueuses.

Signalons, en passant, que ces prescriptions des Neutres ne furent pas toujours respectées par les Allemands. Ces derniers furent du reste les premiers à en souffrir, car l'abondance et la fréquence de leurs émissions radiotélégraphiques furent toujours, pour leurs adversaires, une précieuse source de renseignements.

Des blessés, naufragés et prisonniers

Deux hypothèses sont à envisager :

Ou les belligérants les ont débarqués volontairement dans les eaux et ports neutres, ou ils ont été recueillis par des bâtiments neutres.

Voyons d'abord le cas de débarquements de prisonniers.

En principe, un navire belligérant qui entre dans un port neutre garde les prisonniers qu'il détient à son bord. Mais ceux-ci redeviennent libres dès qu'ils ont mis le pied sur le territoire neutre. S'ils s'évadent, notamment, le belligérant ne peut les reprendre,

car il y aurait un acte d'autorité contraire à la souveraineté de la puissance neutre. Celle-ci, de son côté, ne peut pas les reprendre pour les restituer au capteur, car il y aurait là un acte d'assistance nettement contraire aux devoirs d'impartialité.

A plus forte raison, doivent être libres les prisonniers que le navire capteur a relâchés, en déclarant leur rendre la liberté. Ainsi fit le commandant Mucke, de l'*Emden*, qui, après avoir recueilli les survivants du *Mousquet*, les remit au cargo anglais *Newburn* en consignait, sur le Journal de bord, qu'il leur accordait la liberté. Ce dernier bâtiment débarqua les naufragés aux Indes Néerlandaises.

Or, le Gouvernement hollandais, reconnaissant comme libres les soldats évadés, ne pouvait logiquement pas interner ces marins remis en liberté. Ceux-ci ne furent donc pas internés.

Les croiseurs et croiseurs auxiliaires allemands utilisèrent, à plusieurs reprises, des cargos qu'ils avaient capturés pour renvoyer les prisonniers provenant de précédentes prises. Mais ne pourrait-on pas effectuer quelques objections à ce système ? Il semble qu'un navire de guerre, qui se débarrasse de ses prisonniers en port neutre, reçoit, par là même, assistance. Le cas peut cependant paraître douteux, surtout si l'on se rallie à la thèse de l'Allemagne qui a soutenu que l'équipage d'un navire de commerce qui se défend doit être traité comme prisonnier de guerre.

Les Etats neutres ont cependant toujours accueilli et laissé libres les prisonniers débarqués ou relâchés par les navires belligérants. Il est préférable de tran-

cher en ce sens les cas douteux, car il y a là une question d'humanité et de charité. Pour une fois, n'est-il pas heureux de voir les rigueurs de la guerre céder devant le souci de respecter la vie et la liberté des prisonniers ?

Il est permis, cependant, de demander si un navire de guerre *peut* pénétrer dans les eaux neutres et en ressortir malgré la sévérité de la Puissance intéressée. Il semble que, là encore, les rigueurs de la neutralité fléchissent devant l'obligation de recevoir les prisonniers. Ceci n'empêchait pas les Neutres de se montrer, toutefois, fort susceptibles.

Ainsi le prouve l'incident du *Prinz-Eitel-Frederich*. Ce navire entra dans le port chilien de Papudo, débarqua l'équipage du *Charcas*, cargo anglais coulé à peu de distance. Le Chili protesta contre ce manque de respect. Le Gouvernement allemand répondit : « Le croiseur auxiliaire *Prinz-Eitel-Frederich* n'est entré... que dans la bonne intention de débarquer, le plus tôt possible, et dans les meilleures conditions, la femme et les enfants du vapeur anglais *Charcas*. S'il ne s'était agi que de l'équipage, il aurait débarqué celui-ci aux environs de Papudo. »

La note ajoutait que, si le commandant du croiseur auxiliaire avait su qu'il existât des Autorités de port, il serait entré en contact avec elles, au lieu de se borner à pénétrer dans le port et à en repartir aussitôt après avoir débarqué ses prisonniers.

Les excuses étaient parfaitement correctes et ne donnèrent lieu à aucun commentaire défavorable.

Le problème est un peu différent, s'il s'agit de blessés débarqués par un navire de guerre de leur propre

nation. Débarquer des blessés, s'en débarrasser, en un mot, c'est éviter toute gêne et reprendre toute liberté de manœuvre. Ce serait donc utiliser le territoire neutre comme base d'opération, or ceci est strictement prohibé. Cependant, la Convention réglant l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève contient un § qui permet de donner une solution légale. Les naufragés, blessés ou malades, débarqués dans un port du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre, de manière à ce qu'ils ne puissent plus prendre part aux opérations de guerre. La même solution est applicable s'ils ont été recueillis par un navire de guerre neutre (1) ; mais l'article XII ne disant rien de semblable quand il traite des autres navires, il y a lieu de déduire « a contrario » que les équipages recueillis par d'autres que par les navires de guerre de leur nation ou neutres, et conduits en ports neutres, doivent être laissés en liberté.

La Hollande sembla consacrer cette distinction en laissant libres les marins allemands sauvés par des pêcheurs hollandais, après la bataille du Jutland (croiseur *Helbing*).

Même solution dans le cas des équipages des *Cressy*, *Hogue*, *Aboukir*.

Par contre, l'équipage du sous-marin anglais *K. 17*, échoué et secouru par un navire de guerre hollandais, fut interné.

(1) ARTICLE 13.

§ 2. — *Les infractions*

1° *Hostilités*. — Malgré l'interdiction formelle d'agir dans les eaux neutres et principalement de livrer bataille, les principes ne furent pas toujours respectés au cours de la guerre de 1914-1918, ni par les croiseurs ou sous-marins allemands, ni par les navires alliés.

Notre intention n'étant pas de faire un historique complet de toutes les incorrections commises par les belligérants, nous nous bornerons à relater quelques incidents qui permettent de montrer l'attitude des gouvernements sur différents points. Les premiers eurent lieu dans les mers européennes, les seconds furent provoqués par la célèbre escadre allemande du Pacifique, commandée par Von Spee, qui partit des mers de Chine pour triompher à Coronel et mourir aux Falkland. Cette force navale effectua plusieurs séjours en eaux neutres et des charbonnages illicites, faits que nous relaterons plus loin.

En Europe, la mer du Nord fut le théâtre de diverses violations soit des eaux hollandaises, soit des eaux suédoises et danoises.

Il faut reconnaître que ces infractions furent de peu d'importance et que l'état de la mer, ou le brouillard ou la nuit permirent presque toujours aux délinquants de se retrancher derrière la difficulté qu'ils éprouvaient à délimiter exactement les eaux territoriales des puissances neutres.

Les sous-marins russes ont à plusieurs reprises tenté des attaques dans les eaux neutres. Les allemands aussi du reste.

Un incident plus sérieux fut le « raid » d'une flottille de destroyers anglais contre un convoi de navires marchands allemands qui partaient de Rotterdam et longeaient la côte hollandaise à moins de 3 milles.

Cette attaque eut lieu dans la nuit du 15 au 16 juillet 1917. Sur les 10 cargos dont était formé le convoi, 4 furent pris (*Renata-Leonhard*, *Lorinia*, etc...), 2 s'échouèrent, un septième fit demi-tour et trois seulement parvinrent en Allemagne.

Huit jours plus tard, un sous-marin anglais effectuait une destruction à la torpille dans les mêmes eaux neutres. L'Allemagne avait la partie belle. Mais les intérêts hollandais n'étaient pas en jeu, et les menaces violentes de Berlin détruisirent toute sympathie en Hollande. La presse néerlandaise déclara : « Ce qui nous touche dans l'affaire, c'est l'offense faite à *notre* droit. C'est de *nos* droits que *notre* gouvernement doit demander des réparations vis-à-vis de l'Angleterre. Et dès que satisfaction nous sera donnée, à *nous*, l'affaire sera terminée, et *nous* prétendons qu'on *nous* laisse en paix ». Quant au sort des navires allemands, les journaux ajoutaient qu'il n'y avait pas dix citoyens hollandais auxquels il ne fut totalement indifférent.

D'autres incidents également typiques eurent lieu dans les eaux danoises. Un sous-marin anglais échoué se vit canonné par un navire allemand et il fallut qu'un torpilleur neutre s'interposât par la force pour faire cesser le feu.

Le procédé de ce dernier était parfaitement régulier, car le fait d'interdire par la violence des hostilités dans ses eaux ne peut être considéré comme un

manquement aux devoirs du neutre (article 26 de la XIII^e Convention).

Tel fut le caractère des incidents qui se produisirent dans la mer du Nord, menus faits de guerre n'ayant qu'une minime importance en eux-mêmes, mais que les neutres tenaient à réprimer avec la plus extrême sévérité pour éviter tout grief, comme nous l'avons expliqué plus haut.

Plus retentissante fut l'affaire du *Dresden*, un des survivants de la bataille des Falklands.

Ce croiseur léger allemand avait mouillé le 9 mars, dans la baie de Cumberland, île Mas-a-Tierra, groupe de Juan-Fernandez. Son commandant demanda l'autorisation d'y rester huit jours, car l'état de ses machines exigeait une longue relâche. Le gouvernement du port, après 24 heures, le mit en état d'internement.

Le 14, les croiseurs *Kent*, *Glasgow* et le croiseur auxiliaire *Orana* arrivent et ouvrent le feu immédiatement. Le *Dresden* hissa pavillon blanc de parlementaire et envoya un officier prévenir le commandant anglais qu'il était dans les eaux neutres. L'amiral britannique posa l'ultimatum suivant : reddition ou destruction. Le commandant du *Dresden* fit alors sauter son croiseur.

La conduite de l'escadre anglaise était nettement contraire au Droit International ; même si l'internement ne présentait aucune garantie (1), malgré l'opi-

(1) Les autorités chiliennes avaient sous leurs ordres 4 gendarmes pour toute force armée terrestre ou maritime.

nion contraire du gouvernement chilien, il était facile au groupe britannique, vu sa supériorité écrasante, de bloquer le navire allemand comme cela fut fait par ailleurs, et de le détruire à la sortie. Le fait se compliquait de ce que l'amiral avait immédiatement ouvert le feu, si bien que le malheureux gouverneur maritime qui se dirigeait en canot vers les navires anglais, n'avait eu que le temps de se mettre à l'abri des projectiles qui tombaient autour de lui, sans pouvoir annoncer l'internement du *Dresden*.

Aux réclamations du Chili, le Foreign Office répondait le 30 mars, par la note qui suit :

« ...L'information qu'il (le gouvernement anglais) a en sa possession indique que le *Dresden* n'avait pas accepté l'internement (1) et qu'il avait encore ses couleurs hissées et ses canons pointés (2). S'il en était ainsi, et s'il n'existait pas sur les lieux et au même moment des moyens effectifs de faire respecter la résolution des autorités chiliennes d'interner le *Dresden*, il est clair que ce croiseur eût pu, si les navires anglais n'étaient pas entrés en action, s'échapper de nouveau pour recommencer ses attaques contre le commerce anglais.

Cette argumentation n'empêchait pas la violation d'exister, en fait et en droit, d'autant plus que le pavillon chilien flottait sur les maisons et constructions au fond de la baie et que l'amiral anglais ne laissa pas le temps au gouverneur du port de lui apporter ses explications.

(1) Ce qui était exact.

(2) Même observation.

Les véritables raisons apparaissent du reste jusque dans la réponse anglaise. Ce sont la crainte d'une nouvelle perturbation du trafic commercial et le désir d'éviter un relèvement du tarif des assurances. Il y avait crise économique et devant les injonctions répétées des autorités anglaises, il a fallu agir vite afin de pouvoir affirmer avec certitude que les routes étaient maintenant sûres. Il ne faut pas oublier non plus que le *Dresden*, traqué depuis plusieurs mois, avait mis la marine anglaise en défaut, que les croiseurs britanniques l'avaient rencontré à deux reprises et qu'il leur avait échappé grâce à un grain providentiel. L'occasion parut donc trop belle pour être négligée. Tels sont, à notre avis, les véritables motifs de l'incorrection commise par la marine britannique.

2° *Utilisation des prises dans les eaux neutres.* —

Là encore, l'escadre allemande du Pacifique nous donne un exemple de violation du Droit International, en conduisant et en utilisant dans les eaux chiliennes, des prises faites en haute mer.

Il y a là une violation formelle de l'article 5 de la XIII^e Convention ; amener des prises en eaux neutres et les utiliser comme bâtiment de servitude, c'est continuer un acte de guerre aussi bien qu'utiliser ces eaux comme bases d'opérations navales.

Les cas que nous allons relater brièvement ci-dessous constituent donc bien deux infractions très caractérisées au Droit International.

Le premier cas est celui du voilier français *Valentine*, qui avait quitté l'Angleterre le 4 août 1914 avec un chargement de 3.500 tonnes de charbon. Il fut arrêté en haute mer par le croiseur allemand *Leipzig*

que suivaient à faible distance ses deux allèges *Santa-Isabel* et *Amasis*. Pris à la remorque par ce dernier navire, il fut amené à Mas-a-Fuera où le groupe mouilla le 5 novembre.

Le jour suivant, l'escadre de Von Spee arrivait à son tour et commençait le transbordement du combustible. L'équipage fut embarqué le 18 sur le vapeur *Sacramento* et transporté à Valparaiso.

Le même mois, le voilier français *Jean* fut victime d'un traitement identique à l'île de Pâques.

Une troisième prise fut faite, celle du voilier norvégien *Helicon*, également chargé de charbon. Il fut capturé le 1^{er} novembre par le croiseur auxiliaire allemand *Titania*. Un officier allemand monta à bord et proposa même double solde à l'équipage pour travailler sous ses ordres sans condition. Ceci fut accepté à la quasi-unanimité. Le 4 novembre, l'*Helicon* arriva à Mas-a-Fuera en vue de plusieurs navires de guerre. Le capitaine norvégien, qui avait du reste refusé de travailler au compte de l'Allemagne, demanda que l'on hissa les couleurs norvégiennes, ce qui lui fut refusé.

L'*Helicon* fut amarré bord à bord avec le *Gneisenau* et le charbonnage fut effectué. Le 18, le navire fut relâché après que les Allemands eurent fait mention de l'incident sur le livre du bord.

Signalons enfin que le *Sacramento*, allège du *Leipzig* était de nationalité américaine. Il y avait donc un ensemble de faits, dont chacun du reste constituait une atteinte à la neutralité chilienne.

Ces faits déterminèrent le gouvernement du Chili

à formuler une énergique protestation fondée sur les motifs suivants (1).

« ...c) Les navires marchands *Valentine*, *Sacramento*, *Helicon* ont été amenés sur une rade neutre, dans un but autre que celui de les faire mettre sous séquestre. Un dépôt de prises et une base d'opérations navales ont été établies dans les eaux territoriales, en violation des articles 5 et 23 de la XIII^e Convention.

d) Les navires allemands se sont approvisionnés dans la même rade en vivres et en combustibles en enlevant ces objets des prises susdites, contrairement à ce qu'établit l'article 19 de ladite Convention.

En conséquence, Votre Excellence voudra bien formuler la protestation, en ajoutant que le gouvernement du Chili rend le gouvernement allemand responsable de toutes les conséquences découlant de ces actes et de toutes les indemnités auxquelles elles donneraient lieu en vertu d'une sentence de la Cour des Prises, soit en raison des dommages soufferts par les navires dans les eaux territoriales (2), soit pour la valeur du chargement capturé dans des conditions irrégulières ».

Signalons enfin, pour terminer cet exposé, un certain nombre d'infractions commises par l'Allemagne. Nous voulons parler :

1° *De la vente du Goeben et du Breslau à la Turquie*. — Cette dernière nation était à ce moment neu-

(1) Cablogramme du gouvernement chilien à son ministre à Berlin en date du 13 décembre.

(2) *L'Helicon* avait été avarié et le *Valentine* coulé bas à l'île de Pâques ; le *Jean* subit le sort de ce dernier.

tre, il y avait là une infraction à l'impartialité que doit observer un neutre à l'égard des belligérants. Une pareille opération permettait à ces navires d'éviter l'internement et privait leurs adversaires du droit qui leur appartenait de capturer les navires ennemis.

L'Allemagne essaya même de vendre en Chine un navire de guerre qu'elle prétendit désaffecté et rendu au trafic commercial ; mais ceci ne fut pas admis.

2° *De l'évasion d'un sous-marin allemand* qui avait été interné dans un port espagnol et qui réussit à s'échapper.

3° *De nombreuses tentatives de sabotages ou de destructions* faites contre les navires allemands internés dans les ports américains. Leurs équipages, craignant sans doute de les voir employer par les puissances neutres, essayèrent de les rendre inutilisables. Le gouvernement colombien considéra comme une atteinte à sa neutralité et une insulte à sa souveraineté l'incendie par son équipage du croiseur auxiliaire *Kronprinz Wilhem*.

Il y a là un ensemble de faits contraires soit à des textes précis, soit surtout aux coutumes et à l'esprit du Droit International. Nous ne pouvons ici que les souligner.

SECTION II. — LES PROBLÈMES NOUVEAUX

§ 1^{er}. — *Le Sous-Marin. Passage. Séjour et Asile en eaux neutres*

Parmi les lacunes de la XIII^e Convention, nous avons signalé l'absence de réglementation de la con-

dition juridique des sous-marins. Pas un texte n'avait été proposé. Malgré l'avis clairvoyant de quelques autorités, l'esprit général de la Conférence avait sur la question, a été dominé par les événements des dernières guerres maritimes, 1898 et 1904-1905. Il paraissait beaucoup plus urgent de s'occuper du ravitaillement des cuirassés et des croiseurs que de celui des sous-marins. Il y avait aussi une autre raison, fort simple, c'est que le sous-marin ne paraissait pas capable de jouer ce rôle « d'enfant perdu » et d'isolé, qu'il accomplit si efficacement (1). On n'envisageait guère en 1907 la possibilité pour un submersible (navire qui paraissait alors être la formule la meilleure), de s'éloigner des côtes métropolitaines au point de faire des séjours dans les eaux neutres.

Les progrès faits en quelques années ont donc trouvé le droit international en défaut. Aussi la position du sous-marin en face de la loi internationale s'est-elle trouvée discutée avec passion et chaque partie a-t-elle cherché à restreindre ou étendre l'application des principes en vigueur.

Les problèmes soulevés ont âprement commentés, les principaux sont ceux de « l'asile » et du passage, celui-ci sera envisagé en dernier lieu car il touche à une question excessivement grave, celle de savoir si un pays belligérant peut intervenir pour protéger les eaux des neutres quand ceux-ci ne prennent pas les dispositions nécessaires.

(1) On sait qu'en 1914, il a fallu le triple torpillage des *Crecy*, *Hogue*, *Aboukir* pour encourager l'Allemagne à la guerre sous-marine.

Une autre question très délicate, qui se rattache à celle-ci est celle du passage des navires sous-marins commerciaux. Doit-on les recevoir avec ou sans garanties, et même doit-on les laisser passer ? Ils présentent en effet une telle facilité de transformation qu'ils échappent à tout contrôle effectif. Aussi comprend-on que certains neutres aient hésité.

De plus, il ne faut pas oublier que l'abus qui en a été fait a contribué à jeter le discrédit et la méfiance sur cette arme nouvelle aussi est-ce par là seulement que l'on peut expliquer les tentatives qui furent faites pour mettre le sous-marin en dehors des règles ordinaires du droit des gens.

Au début de la guerre nous ne trouvons que très peu de textes concernant les sous-marins dans les dispositions de neutralité des différents Etats qui ne prenaient pas part au conflit. Mais par la suite, plusieurs puissances furent amenées à préciser leur attitude.

C'est ainsi qu'une ordonnance royale du 29 novembre 1915, entrée en vigueur le 2 décembre, modifiait la déclaration faite par la Suède sur sa neutralité en 1912.

Une clause relative aux sous-marins, leur interdisait dorénavant de naviguer ou de séjourner dans les eaux territoriales suédoises « à une distance de moins d 3 milles marins de la terre ferme ou de l'îlot ou récif le plus éloigné de la côte suédoise et qui n'est pas complètement submergé ».

Réserve était faite pour les cas de détresse. « Les dispositions ci-dessus ne sont pas applicables dans les cas où par suite de l'état de la mer ou pour cause

d'avarie un sous-marin serait contraint de pénétrer dans les eaux territoriales interdites, à condition toutefois qu'il navigue en surface et porte le pavillon de sa nationalité ».

Remarquons là qu'il y a une restriction ou tout au moins une formule curieuse, qui coïncide du reste avec ce que nous avons signalé en parlant de l'étendue des eaux territoriales telle qu'elle fut comprise pendant la guerre de 1914.

L'ordonnance précitée ne vise qu'une zone de 3 milles, suivant la conception anglaise, mais elle maintient expressément le droit à une limite plus éloignée, telle qu'elle était conçue avant la guerre.

Puis en 1916 c'est la reprise de la guerre au commerce et l'horreur pour le sous-marin s'en accroît fortement, d'autant plus que les navires de commerce armés sont définitivement considérés par l'Allemagne comme navires de guerre et susceptibles d'être torpillés sans aucun avertissement.

A la suite de divers incidents fort regrettables pour l'Allemagne dont celui du *Sussex*, l'ordre était donné de suspendre provisoirement la guerre au commerce qui reprendrait quand la situation politique le permettrait.

Celle-ci, les Allemands le crurent du moins, le permit en juin, aussi voulurent-ils tenter un « coup de bluff », une démonstration tapageuse, suivant leur habitude. Afin de montrer l'entraînement des *U-boats*, l'un de ceux-ci se rendit sans escale à Carthagène, où il entra le 21 juin à 4 heures du matin.

Il venait officiellement apporter au Roi une lettre

de l'Empereur d'Allemagne, le remerciant d'avoir accueilli les Allemands chassés du Cameroun.

Il fut admis à ne sortir du port que le lendemain à 3 h. 30. La règle des 24 heures était donc respectée. Mais il y avait à bord des caisses de médicaments qu'il fit passer à bord du *Roma*, navire marchand allemand interné à Carthagène depuis le début de la guerre. De ce même bateau il reçut du carburant et repartit. Il franchit la zone des eaux territoriales espagnoles, gagna la haute mer et torpilla plusieurs navires.

La répercussion fut grande, et l'émotion atteignit son comble en Angleterre. La Grande-Bretagne, par une note à son ambassadeur à Madrid le 30 juin, protesta en déclarant que le gouvernement anglais se réservait le droit de demander au gouvernement espagnol une indemnité pour le préjudice qui avait été causé aux intérêts britanniques par les opérations hostiles que l'*U-35* avait pu effectuer grâce aux facilités d'accostage et de séjour qui lui avaient été accordées. La Grande-Bretagne demandait de plus l'assimilation des sous-marins aux aéronefs et invoquait le fait qu'un navire de surface qui fait appel à l'hospitalité neutre dévoile son identité et sa présence, alors qu'il n'en est pas de même du sous-marin.

La France de son côté se basait sur une argumentation juridique et faisait valoir :

1° Que la relâche n'était pas inopinée et forcée, ainsi qu'il est prévu par la XIII^e Convention, sous certaines réserves. La communication antérieure par T. S. F. avec le *Roma* était une preuve de l'absence de spontanéité.

2° Que les autorités espagnoles n'avaient pas exercé de contrôle.

3° Qu'il y avait lieu d'estimer que ces ravitaillements avaient renforcé le pouvoir d'action du navire.

La situation était donc assez tendue lorsqu'éclata à son tour l'incident du *Deutschland*, premier sous-marin dit « commercial ». Ce bâtiment arriva aux Etats-Unis, à Norfolk, le 10 juillet 1916. Les autorités américaines le firent examiner et constatèrent qu'il n'avait aucun armement, ni même de mines ou d'appareils servant à leur pose. En raison de cette absence d'armement, le *Deutschland* fut considéré comme marchand et traité comme tel, bien qu'il fut commandé par un officier de la marine impériale et monté par un équipage militaire. Suivant leur habitude, les Allemands en profitèrent pour faire une réclame plus que bruyante, tandis que l'Entente essayait d'obtenir des Etats-Unis la modification de leur point de vue.

Dans une lettre à l'Ambassadeur de France, Briand écrivait :

« ...Vous appuierez dans votre discussion avec le Secrétaire d'Etat les arguments de votre collègue britannique.

Prenant texte des incidents de l'*U. C. 35* à Carthagène, vous leur montrerez les dangers que court un état neutre, quand il donne, suivant les vieilles règles de la courtoisie internationale, un asile trop confiant à un engin de caractère essentiellement offensif, et vous pourrez conclure qu'il importe aux Etats-Unis qui ont fait triompher, à propos de l'*Alabama*, le principe de responsabilité de l'Etat neutre trop hospitalier, de peser avec soin et conscience le problème, qui se pose devant eux.

Appliquant ces arguments au cas du *Deutschland* vous lui demanderez de réfléchir encore avant de traiter ce sous-marin avec la libéralité qu'il ferait envers un navire marchand de surface, et de délibérer s'il n'y aurait pas lieu, au contraire de considérer son cas en s'inspirant des mesures que les Etats neutres, en particulier la Hollande, ont adoptées spontanément à l'égard des engins nouveaux eux aussi, aéroplanes et dirigeables. Ces pays ont interdit en effet aux machines volantes l'atmosphère au-dessus de leur territoire, et cette appropriation de l'eau a été en droit, une nouveauté plus grande que ne le serait l'appropriation des profondeurs marines à une distance plus ou moins grande des côtes d'un Etat souverain. »

En réponse, le Gouvernement américain consentit à ne pas considérer le cas actuel comme un précédent l'engageant dans l'avenir, mais il se refusa à prescrire l'internement de pareils navires.

Tout au plus voulut-il bien ordonner que l'accès eut lieu en surface avec pavillon national, et non en plongée.

L'exemple donné par les Etats-Unis fut suivi par certaines nations, en même temps que l'on réagissait contre les sous-marins de guerre.

A la suite de fréquentes violations des eaux territoriales suédoises, par les sous-marins russes, la Suède, dans une ordonnance du 16 juillet 1916, interdisait tout passage ou séjour aux sous-marins armés en guerre sous peine d'être attaqués sans avertissement.

La France protesta et fit valoir que cette décision soustrayait au régime commun les sous-marins commerciaux non armés. Or les Allemands étant les seuls à en posséder, étaient aussi les seuls à pouvoir béné-

ficier d'un doute. Ce à quoi le Gouvernement suédois répliqua qu'il était incontestablement seul qualifié pour choisir entre les moyens légitimes de maintenir ses droits et d'accomplir ses devoirs. Devant cette réponse et en guise de représailles, la Russie fit miner la mer d'Aaland jusqu'aux eaux territoriales suédoises.

Cependant l'entente s'efforçait de combattre cette jurisprudence nouvelle et pour les sous-marins de guerre et pour les sous-marins commerciaux.

Une Conférence interalliée rédigea le mémorandum ci-dessous :

« En présence du développement de la navigation sous-marine et dans les circonstances actuelles, en raison des actes à attendre malheureusement des sous-marins ennemis, les gouvernements alliés estiment qu'il est nécessaire, tant pour sauvegarder leurs droits de belligérants et la navigation commerciale que pour éviter des risques de conflits, d'engager les gouvernements neutres à prendre s'ils ne l'ont déjà fait des mesures efficaces en vue d'empêcher les sous-marins, quelle que soit leur affectation, de se servir des ports, rades et eaux neutres.

A l'égard des navires sous-marins, l'application des principes du droit des gens se présente dans les conditions aussi particulières que nouvelles, d'un côté par suite de la faculté qu'ont ces navires de naviguer, de séjourner à la mer en état d'immersion et de se dérober ainsi à tout contrôle et à toute surveillance ; d'autre part en raison de l'impossibilité de les identifier, de déterminer leur caractère national, neutre ou belligérant, combattant ou inoffensif et de faire abstraction de la capacité de nuire inhérente à leur nature même.

On peut dire enfin que tout navire de guerre sous-marin, disposant loin de sa base d'un lien de repos et de ravitaillement, y puise par le fait même de ce repos, un

tel supplément de moyens que les avantages qu'il en tire font de ce lieu une véritable base d'opérations navales.

En présence de cet état actuel des choses, les Gouvernements alliés estiment que :

Les bâtiments sous-marins doivent être exclus du bénéfice des règles admises jusqu'à présent au droit des gens, sur l'admission et le séjour des bâtiments de guerre ou navires de commerce dans les eaux, rades et ports neutres. Tout sous-marin des belligérants ayant pénétré dans un port neutre doit y être retenu. »

Une note jointe invoquait que toutes les règles de 1907 ainsi que celles qui les ont suivies, avaient été prévues pour les navires de surface ; or, par leur nature les sous-marins pouvaient facilement échapper à l'article 20 de la XIII^e Convention d'après laquelle un belligérant ne peut renouveler son approvisionnement dans un port de la même puissance neutre qu'après 3 mois.

Les réponses des différents neutres ne furent pas très concordantes mais, en règle générale, ne se montrèrent pas très favorables à la demande des alliés.

La Hollande fit valoir que, faute de réglementation internationale du droit des gens, les sous-marins en général, devaient être traités comme des navires ordinaires, sans qu'il fut permis en aucune sorte de faire des distinctions suivant la capacité du navire. La note ajoutait : « ...Sauf cas exceptionnel, avarie du navire ou état de la mer, les navires de guerre belligérants ne peuvent franchir les limites des eaux territoriales néerlandaises sous peine d'être internés (ex. *U. C.* 8 et *K.* 6). Toutefois l'internement est précédé d'une visite permettant de reconnaître avec certitude le caractère du navire. Si c'est un navire de

guerre ou assimilé d'une puissance belligérante et si sa présence dans les eaux territoriales n'est pas justifiée par les prescriptions de la déclaration de neutralité, il est interné. Si c'est un navire de commerce, il sera relâché, aucun principe de droit relatif à la neutralité ne saurait justifier son internement. »

La Norvège reconnut l'inanité de toute distinction et prohiba l'entrée dans les eaux territoriales neutres de tout sous-marin, sous peine d'être canonné sans avertissement préalable.

Toutefois le gouvernement norvégien fit remarquer que s'il avait le droit de refuser le passage, on ne pouvait admettre que les Puissances neutres soient obligées de refuser l'accès de leurs eaux en raison des avantages que la partie adverse pouvait tirer d'un tel usage.

L'Allemagne protesta violemment contre le décret norvégien, copié cependant sur le décret suédois.

Le Danemark répondit le 6 octobre en faisant savoir :

1° Qu'il ne changerait rien à son attitude quant aux sous-marins armés.

2° Que pour les sous-marins commerciaux, il ne croyait pas pouvoir prendre de décision, puisqu'il s'agissait ici d'un engin nouveau, le gouvernement danois n'avait aucune expérience des difficultés que l'emploi de ces navires pourrait présenter pour sa neutralité... Il ne croyait pouvoir prendre en conséquence de dispositions spéciales à leur égard qu'une fois cette expérience acquise.

L'Espagne répondit aussi peu nettement, en souhaitant une entente générale entre les Neutres. Mais

elle pria d'autre part le Gouvernement allemand de ne plus envoyer de sous-marins, qu'ils fussent armés ou marchands et le 28 août, l'Allemagne lui en donnait l'assurance. L'Espagne prépara en même temps un décret qui exigerait une autorisation demandée et accordée par voie diplomatique dans le cas où il n'y aurait pas détresse par suite d'avarie ou d'état de la mer.

Une fois entrés les sous-marins ne recevraient aucune communication de la terre, ni aucun produit nécessaire au fonctionnement de leurs machines et repartiraient avant la fin du délai de 24 heures (ou dès la réparation de leurs avaries) après une inspection faite par les autorités locales. Les eaux territoriales devaient toujours être traversées en surface avec le pavillon national.

La situation de l'Espagne était en effet très délicate. Au début de la guerre, elle était sentimentalement beaucoup plus favorable à l'Allemagne qu'à toute autre nation, sauf la cour royale et quelques hommes d'Etat qui préféraient une entente avec les Alliés, l'Espagne n'ayant aucune solidarité économique avec l'Allemagne, alors qu'elle avait tout à perdre et pour son commerce et pour sa politique d'une rupture avec l'Entente.

En 1914, un décret royal du 23 novembre 1914 enjoint aux autorités locales de se conformer aux règles de la XIII^e Convention, acte que l'Espagne n'avait pas ratifié alors, mais qu'elle se décidait à adopter comme règle de conduite (1).

(1) Au mois d'août précédent l'on avait appris toutes les circonstances du ravitaillement devant Vigo du premier sous-marin.

Mais en 1916 sa situation était fort embarrassante, car les incidents produits par le ravitaillement des sous-marins lui faisaient craindre pour sa neutralité, aussi après d'autres incidents que nous relaterons plus loin, elle se décida à plus de rigueur.

Quant aux Etats-Unis, ils n'accédèrent pas à la demande des Alliés et répondirent même d'une façon assez sèche :

« Le Gouvernement des Etats-Unis doit exprimer sa surprise qu'il y ait apparence de tentative de la part des Puissances alliées de déterminer la décision du Gouvernement, dans ce qu'elles considèrent comme une situation nouvelle relativement à l'utilisation des sous-marins en temps de guerre et d'un effort pour l'acceptation de cette règle, au moins en partie, en avertissant les Puissances neutres du grand danger couru par leurs sous-marins dans les eaux qui pouvaient être visitées.

En raison de ces faits, de la note et de l'avertissement des Puissances alliées contenus dans le mémorandum qui lui a été soumis, il appartient au gouvernement des Etats-Unis de notifier aux Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de la Russie et du Japon, que, relativement au traitement des sous-marins, soit de guerre, soit de commerce dans les eaux américaines, le Gouvernement des Etats-Unis réserve sa liberté d'action à tous points de vue, et traitera ces navires comme, dans son opinion, il convient à une grande Puissance dont on peut dire qu'elle a fait les premiers pas en vue d'établir les principes de la neutralité et qui pendant plus d'un siècle, a maintenu ces principes dans l'esprit tradi

tionnel et avec le haut sens d'impartialité dans lequel ils avaient été conçus. »

Peu après cette décision du reste, le port de New-York reçut pendant 3 heures un sous-marin allemand, l'*U*-53.

Cependant l'Espagne à la suite de nouveaux incidents (internement et évasion d'un sous-marin allemand), promulgua un nouveau décret dont voici le texte :

« 1° Est interdite aux sous-marins de toute catégories appartenant aux nations belligérantes, la navigation dans les eaux territoriales espagnoles et dans les ports de cette nation.

2° Tous les sous-marins visés dans l'article ci-dessus qui pénétreront dans la zone de juridiction espagnole pour quelque cause que ce soit testeront internés jusqu'à la fin de la guerre.

3° Les sous-marins des pays neutres qui pénétreront dans les eaux espagnoles devront le faire en naviguant en surface et battant d'une façon ostensible leur pavillon national. »

La Norvège de son côté avait, au début de 1917, édicté à nouveau l'interdiction contenue dans l'ordonnance de 1916.

La Hollande fut le sujet de quelques incidents, le 23 février 1917 et le 12 mars, deux sous-marins allemands, l'*U. B.* 30 et l'*U. B.* 6 pénétrèrent dans les eaux néerlandaises et furent internés ; ainsi qu'il avait déjà été fait pour l'*U. C.* 8 sous-marin allemand qui avait une erreur de compas, et pour l'anglais *K. 6*. L'Allemagne, au sujet des *U. B.* 30 et 6 pré-

tendit que l'entrée était due aux conditions de la mer et non à une erreur de navigation.

On décida alors de s'en remettre à une commission internationale d'arbitrage, composée de cinq officiers danois, néerlandais, allemand, suédois et argentin. L'internement de l'*U. B. 6* fut maintenu, une faute de navigation ayant été prouvée. Mais l'entrée de l'*U. B. 30* parut avoir été causée par l'état de la mer et en conséquence, il fallut le relâcher.

Au début de 1918 le problème prit une acuité nouvelle par suite de l'activité intensive des sous-marins, qui se livraient alors à la guerre sans restriction. Torpiller, couler sans arrêt, tels étaient leurs buts, sans qu'il fut désormais question de respecter les formes voulues par les conventions internationales.

Les navires marchands circulèrent alors en convoi, souvent à l'abri des eaux territoriales neutres. Malheureusement l'indiscipline de nombreux capitaines donnait maintes occasions aux Allemands. Il fallait donc agir avec délicatesse.

Certaines prescriptions s'avérant inefficaces, surtout dans la mer du Nord, on en vint à se demander si les Alliés pouvaient se substituer aux Neutres incapables d'assurer matériellement le respect de leurs eaux territoriales.

A la suite de la Conférence de Paris, le 16 avril 1918, une conférence interalliée fit alors passer la note suivante :

NOTE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL NAVAL INTERALLIÉ

« 1° Les opinions juridiques de la plupart des pays semblent d'accord sur le point que les neutres sont obligés

d'empêcher, dans la mesure où leurs moyens le leur permettent, toute infraction à la neutralité de leurs eaux territoriales, dont ils ont connaissance. On semble d'accord, aussi sur ce point que : lorsque un neutre n'a pas les moyens de prévenir de telles infractions de la part de l'un des belligérants, ou lorsque, en ayant les moyens, il ne les emploie pas, l'autre belligérant se trouve dans son droit, après avoir fait l'annonce d'employer ses forces à l'intérieur des eaux territoriales, soit contre son ennemi, soit en prenant des mesures pour supprimer le désavantage dans lequel il se trouve du fait de l'action de l'ennemi dans ses eaux.

2° Après les discussions de la première réunion et les différents mémoranda qui ont été présentés au Conseil, on semble avoir admis que l'usage des eaux territoriales neutres par l'ennemi forme une série de cas particuliers pour chaque pays neutre, et doit donc être considéré à part. Il semble également que si les alliés dénonçaient la neutralité des eaux territoriales de toutes les puissances, ils ne pourraient justifier leur conduite, même si cela était pratiqué et désirable, par le fait que l'ennemi a systématiquement abusé des eaux territoriales de l'une ou plusieurs de ces puissances.

3° Il a été indiqué dans les memoranda et les discussions du conseil que les Alliés annonçaient leur intention de pénétrer dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, dans le but d'y prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation de ces eaux par l'ennemi, la répercussion probable de cet acte devrait au préalable être examinée à tous les autres points de vue. Par exemple cela pourrait donner à l'ennemi une excuse pour des représailles contre cette Puissance neutre, et il pourrait en résulter que cette Puissance neutre soit forcée de déclarer la guerre à l'un ou l'autre groupe des belligérants ; il pourrait en résulter aussi que l'ennemi en profitât pour dénoncer la neutralité de toutes les eaux territoriales, et dans ce cas les avantages que retireraient les Alliés de la dénonciation de certaines eaux neutres terri-

toriales soit pour des opérations de guerre, soit pour la sécurité du trafic marchand seraient plus que contrebalancés par les désavantages qui en résulteraient pour eux presque partout ailleurs à d'autres points de vue. »

D'autre part, les barrages par mines dans la mer du Nord devaient amener forcément les sous-marins à utiliser les eaux territoriales norvégiennes comme passage libre. Les Alliés envisagent le cas où la Norvège n'agirait pas par elle-même, et la possibilité de prendre des mesures pour protéger sa neutralité.

Cela ne tarda pas et le 6 août 1918, le Gouvernement anglais adressait le télégramme suivant :

TÉLÉGRAMME BALFOUR, 1918

« Le Gouvernement de Sa Majesté possède de nombreuses preuves que, par suite du barrage, les eaux territoriales norvégiennes sont habituellement employées par les sous-marins allemands pour passer dans l'Atlantique et en revenir... Il espère que le Gouvernement norvégien est disposé à assurer à l'avenir l'observation de son décret de 1916, interdisant l'accès de ses eaux aux sous-marins belligérants. La Suède et le Danemark ont déjà adopté les seules mesures permettant d'atteindre le but, et on espère que la Norvège les adoptera également, en posant, à l'est des champs de mines des alliés, d'autres mines dans les eaux territoriales norvégiennes de manière à empêcher le passage des sous-marins allemands, en violation flagrante du décret royal, tout en laissant un passage ouvert au trafic poursuivant un but de paix... »

Le Gouvernement norvégien refusa, mais la Grande-Bretagne revint à la charge le 19 août et s'appuyant sur le fait que les sous-marins allemands ne respectaient pas les lois de la neutralité, somma

la Norvège d'y mettre fin, faute de quoi, elle agirait à sa place dans un délai de 15 jours.

Le gouvernement norvégien employa alors une procédure un peu bizarre qui lui permettait de sauver les apparences. Il fit constater de nombreuses infractions et demanda aux Puissances belligérantes si elle s'en reconnaissaient coupables. L'Allemagne ne répondit pas. Il fit alors éteindre les phares d'Utsère et de Rovaer, puis annonça le 28 septembre que dix jours plus tard, il ferait procéder à la pose de mines dans ses eaux territoriales.

L'Allemagne ne protesta pas, et fit même des excuses pour la capture du norvégien *Hank* arrêté par un sous-marin allemand dans des eaux neutres (1).

Les leçons de la guerre nous permettent-elles de prévoir une législation définitive ? — Nous ne le pensons pas, car le jeu des lois internationales a malheureusement été vicié par l'acharnement des uns et des autres.

D'autre part, il n'y a pas eu équilibre suffisant, tout au moins après l'entrée en guerre des Etats-Unis, entre les Puissances belligérantes et les Etats neutres. Il est certain que la pression effectuée sur les Etats scandinaves en 1918 était peu conforme au droit, bien qu'excusée en fait par les abus que commettait l'Allemagne dans l'emploi des armes sous-marines ; il y a là un excès indéniable mais provoqué, exigé, par les nécessités de la guerre.

Quant à vouloir mettre le sous-marin en dehors

(1) Pour plus ample information, voir les ouvrages du C^t LAURENS : *La Guerre sous-marine* et *Les Neutres et la Guerre navale* (sous presse).

des lois et coutumes internationales, il ne semblait guère possible de le prétendre. Le sous-marin est une arme comme une autre, et il suffit d'en limiter l'emploi.

Il serait, cependant, utile de trancher la question du sous-marin commercial et de l'asile en eaux neutres.

Sur le premier point, il est à souligner que les neutres ont bien vite renoncé à reconnaître comme inoffensif un sous-marin dit : commercial. Il serait difficile de faire autrement. Un sous-marin est un navire à caractère éminemment militaire, et le fait de prétendre abandonner cette qualité ne suffit pas pour se donner un caractère nettement inoffensif.

De graves difficultés ont déjà surgi quand il s'est agi de simples bâtiments marchands, qui présentaient pourtant plus de facilités de contrôle. Que serait-ce pour un sous-marin dont la seule présence a déjà un effet moral considérable. Plus que tout autre navire, il est facile à armer et à transformer en vaisseau de guerre. Les partisans de sa suppression totale ont même fait valoir que le seul fait de pouvoir se dissimuler lui donne un caractère nettement offensif.

Sans prendre part à cette controverse, nous concluons que l'emploi du sous-marin commercial est impossible désormais, pour des raisons de fait plus encore que pour des raisons de droit.

Au point de vue droit, parce qu'il ne présente pas assez de garanties et de possibilités de contrôle.

Au point de vue pratique, l'état actuel des armements et des procédés exige, tant d'un côté que de l'autre, une extrême rapidité d'action. Le sous-marin

de guerre est muni d'une arme foudroyante, la torpille, dont l'effet est immédiat et considérable. Les moyens employés, pour la destruction des sous-marins, ne sont pas moins rapides et efficaces.

On sait qu'il a été employé des flotilles de bâtiments légers (1), munis d'écouteurs spéciaux leur permettant de déceler la présence des sous-marins en plongée. Qu'un de ceux-ci soit signalé, même à plusieurs dizaines de mètres de profondeur, sa destruction est opérée par quelques charges explosives dites « grenades sous-marines ».

Le fait s'est produit plusieurs fois et, des sous-marins détruits, on ne vit jamais que de rares débris, ou même simplement la tache d'huile significative.

On se rend compte qu'avec de pareils procédés de destruction, il ne peut être question de vérification d'identité. La rapidité d'attaque et de riposte exclut toute attente, tout retard.

Le sous-marin dit commercial se trouvant exposé à être confondu avec ses semblables militaires, son emploi est désormais impossible.

Ceci ne permet pas, toutefois, de prononcer la mise hors la loi internationale du sous-marin en général. On pourrait, cependant, projeter une réglementation spéciale touchant la question de l'asile.

N'admettre, pour les sous-marins, que la relâche forcée, avec l'internement, comme sanction de toute violation des eaux territoriales neutres, semble une solution très sévère, bien que coïncidant avec les tendances du droit actuel. Il faudrait, pour cela, une

(1) G. O. E. (Groupe offensif d'écoute).

vaste unification des principes actuels, ce qui paraît encore dans le domaine des hypothèses. Quand on aura admis l'interdiction générale d'entrer dans un port neutre, pour tous les navires de guerre belligérants, on pourra soumettre à ce régime les sous-marins.

A l'heure présente, on ne peut envisager que des solutions provisoires, parmi lesquelles il faut retenir tout particulièrement, celle qui fut suggérée en 1917 par la « Grotius Society ».

Le statut normal de navires de guerre ordinaires serait accordé au sous-marin dans les eaux territoriales neutres, à condition de circuler en surface, avec les marques distinctives voulues : pavillon national, pavillon de guerre, etc... L'internement serait la sanction de toute infraction.

Quant au sous-marin qui circulerait en plongée, sa présence, révélée bien vite par la détection littorale, l'exposerait à de graves dangers aggravés par les risques que présentent les défenses sous-marines fixes, mines à contact automatique ou électrique

Le ravitaillement serait autorisé, dans les mêmes mesures que pour les navires ordinaires, mais strictement contrôlé par les autorités neutres (1).

(1) Il est bon de signaler, ici, que les sous-marins allemands se rendant en Autriche n'utilisèrent, que dans une très faible mesure les dépôts préparés sur la côte espagnole. Leur capacité était nettement suffisante pour leur permettre de faire ce long parcours sans relâche.

§ 2. — *L'armement des navires de commerce*

Le cas n'avait pas été nettement envisagé lors de la II^e Conférence. Seule avait été prévue, dans la discussion, la transformation d'un navire marchand en navire de guerre. La VII^e Convention avait du reste tranché la question dans le sens de la condamnation d'une semblable transformation.

Sur les observations de Lord Reay — qui fit remarquer qu'un navire entrant dans un port neutre comme simple bâtiment marchand et en sortant comme navire de guerre subissait dans ces eaux neutres une transformation complète — on admit qu'il y avait là augmentation de la valeur de combat de ce bâtiment. Or, un neutre ne peut, sans violer les principes de neutralité, permettre à un navire belligérant d'augmenter sa valeur comme combattant dans ses eaux territoriales : il s'ensuit qu'un Etat neutre ne peut, sous peine d'encourir le même reproche, permettre à un navire qui entrerait dans ses éaux comme non combattant, de quitter ces eaux comme navire de guerre dûment autorisé par un Etat belligérant et aménagé pour prendre part aux hostilités.

Mais si le neutre est tenu de faire ainsi respecter sa neutralité, le belligérant est également tenu de s'abstenir de toute violation. Il est donc clair que si le fait par un Etat neutre de permettre à un navire belligérant de se transformer en navire de guerre dans ses eaux territoriales, constitue une infraction à la neutralité, il est également du devoir du belligérant de ne pas commettre un acte de ce genre, il en

ressort que tout navire ainsi transformé, au mépris de la neutralité et des devoirs du belligérant, n'a pas acquis régulièrement le caractère d'un navire de guerre et que sa qualité comme telle ne doit pas être reconnue.

Or, avant la guerre, la flotte britannique comptait un certain nombre de vapeurs sur le couronnement desquels on avait monté, pour leur défense, deux canons de 120 ^m/_m. Au début de la guerre, aucun de ces navires n'avait de munitions à bord. Ils rallièrent leur port d'attache au plus vite.

Pour éviter que les neutres ne soient enclins à considérer ces navires comme vaisseaux de guerre et à réglementer d'après ce point de vue leur entrée dans les ports, le gouvernement britannique envoya aux ambassadeurs de Washington, Buenos-Ayres, Montevideo et Lisbonne le télégramme suivant :

« Dans le cas où une question serait soulevée par le gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité, au sujet des navires marchands britanniques armés, il conviendrait que vous expliquiez aussitôt que ces navires sont armés seulement pour la défense, qui est le droit pour tout navire marchand lorsqu'il est attaqué, sous l'empire des règles du D. I. P. Les navires marchands britanniques stationnés dans les ports étrangers ne pourront être convertis en navires de guerre parce que la Grande-Bretagne n'admet pas le droit d'une Puissance de convertir ses navires marchands en navires de guerre de haute mer. Le devoir du gouvernement neutre d'interner ou d'ordonner le départ immédiat des navires de guerre des belligérants est limité aux navires de guerre actuels ou

potentiels et, par suite, il ne peut exister de droit pour les gouvernements neutres d'interner les navires marchands britanniques ni d'exiger qu'ils débarquent leur artillerie avant d'aller en mer.

« En même temps, le Gouvernement de Sa Majesté maintient son exigence en demandant que les navires marchands allemands qui, d'après les règles allemandes, peuvent être convertis en navires de guerre en haute mer, soient internés en l'absence d'une garantie engageant la responsabilité du gouvernement neutre que cette conversion ne sera pas effectuée. »

De cette communication, la République Argentine, l'Uruguay et le Portugal se bornèrent à accuser réception. Le gouvernement américain adressa immédiatement à ses différents départements, et surtout aux Douanes les instructions dont voici un extrait :

« Si un navire d'une nation belligérante, arrivé comme navire marchand altère, ou tente d'altérer son statut de navire marchand, ou s'il y a des raisons de supposer qu'il a l'intention d'altérer ce statut de manière à devenir croiseur auxiliaire, ou navire armé à un degré quelconque, il y a lieu de... »

« Constituent une modification du statut :

1° Mise en place ou déplacement de canons qui étaient à bord au moment de son arrivée.

2° Changement de l'apparence du navire, de sa couleur, de son gréement ou de son équipement de manière à le rendre apte à quelque usage de guerre.

3° Embarquement d'armes, de canons et de munitions dans des conditions qui dénotent en quelque

manière l'installation du navire pour un but de guerre ou pour venir en aide à une opération militaire. »

A ce moment se produisirent les incidents de l'*Adriatic* et du *Meridic*, paquebots anglais, armés l'un de quatre, l'autre de six pièces de 152 ^m/_m afin de pouvoir répondre aux croiseurs auxiliaires que l'on craignait de voir opérer dans l'Atlantique.

Leur arrivée aux Etats-Unis eut un vif retentissement et la presse germanophile se hâta de protester à grand bruit et demanda l'internement de ces navires.

Le gouvernement américain insista pour que ces canons, ou tout au moins les pièces de chasse (1) fussent démontés, faute de quoi il semblerait difficile aux Etats-Unis de ne pas recevoir les croiseurs auxiliaires allemands.

A la suite de cette demande et d'un échange de notes diplomatiques, l'Angleterre céda devant la menace et consentit à ce désarmement partiel (7 septembre 1914). Elle protestait en même temps de son droit et adressait un mémorandum concluant en ce sens :

« Un navire marchand armé seulement pour se défendre est donc admis par les règles du Droit International à jouir dans les ports neutres du statut de navire de commerce pacifique et le gouvernement de Sa Majesté ne demande pas, à cet égard, pour les navires marchands britanniques, un traitement plus

(1) Les pièces montées à l'avant, dites pièces de chasse, par opposition aux canons arrières qui tirent en retraite, présentent seules un caractère offensif, alors que les seconds sont purement défensifs, et sont les seuls utiles à la défense ou considérés comme tels.

favorable que celui accordé aux navires des autres Puissances. Il considère que seuls, ceux des navires marchands que l'on a l'intention d'employer comme croiseurs auxiliaires doivent être traités en navire de guerre et que la question de déterminer si un navire déterminé, portant un certain armement est destiné à une action défensive et offensive, peut être tranché par le simple critérium de l'embarquement usuel de cargaison et de passagers. S'il en est ainsi, il n'existe pas, dans le Droit International de règle qui justifie qu'un tel navire même armé, soit traité autrement qu'un navire de commerce pacifique. »

Ayant obtenu gain de cause, le gouvernement américain publiait le 19 septembre 1914 un règlement où il précisait son attitude et sa manière de voir.

« A. — Un navire marchand, de nationalité belligérante, peut porter un armement et des munitions pour le seul objet de sa propre défense, sans acquérir le caractère de navire de guerre.

B. — La présence d'un armement et de munitions à bord d'un navire marchand crée une présomption que cet armement a un caractère offensif, mais les armateurs ou leurs agents peuvent détruire cette présomption par des preuves démontrant que le navire ne porte un armement que pour sa propre défense.

C. — ...8°) La cargaison consiste en articles de commerce impropres à l'usage d'un navire de guerre dans des opérations contre l'ennemi.

...10°) La vitesse est faible. »

Mais l'Allemagne n'admit pas cette décision et éleva à son tour une réclamation dont voici le texte :

« ...Le but de l'armement d'artillerie sur les navires marchands britanniques est la résistance armée contre les croiseurs allemands. Une telle résistance est contraire à la loi internationale, car un navire marchand n'a pas la permission de se défendre militairement contre un navire de guerre. Un tel procédé donnerait au navire de guerre le droit de couler le navire marchand avec son équipage et ses passagers. Il est permis de douter que de tels navires armés puissent absolument être reçus dans les ports d'un Etat neutre. Dans tous les cas, de tels navires ne peuvent jouir dans les ports neutres d'un meilleur traitement que les véritables navires de guerre destinés à la conduite légitime de la guerre. Désormais, ils devraient être assujettis aux règles que chaque Etat neutre a publiées pour restreindre le séjour des navires de guerre des Etats belligérants.

« Si le gouvernement américain croit qu'il est pleinement de son devoir de neutralité de limiter l'admission des navires marchands armés aux navires exclusivement armés pour leur défense, il doit être mis en lumière qu'aucun moyen ne permet d'établir le caractère d'un navire par la distinction entre les armes défensives et les armes offensives ; ce qui est décisif, c'est plutôt de savoir si le navire est destiné à une action militaire quelconque. De plus, aucune limite dans la constitution de l'armement ne peut offrir la garantie que les navires armés de cette manière n'en feront pas usage, à un moment donné, dans un but offensif. »

L'argumentation en était fort habile et non sans valeur. Mais le gouvernement américain tint bon et

l'Allemagne n'eut plus que la ressource de s'incliner, ou de ne rien dire, ce qu'elle fit.

L'année suivante, l'Angleterre obtint plus facilement du Chili l'admission de ses navires de commerce armés. Ainsi en témoignent les deux notes suivantes, qui contiennent un exposé succinct des opinions à ce moment.

Télégramme anglais du 18 juin 1915 :

« ...le premier des navires marchands anglais armés pour leur défense va sortir prochainement d'Angleterre à destination des ports chiliens. ...selon les règles du Droit International, tous les navires marchands ont le droit de se défendre quand ils sont attaqués. De plus, les navires de commerce britanniques qui se trouvent dans des ports étrangers ne peuvent être transformés en navires de guerre, puisque la Grande-Bretagne ne reconnaît à aucune puissance le droit de la faire en haute mer : le gouvernement de Sa Majesté Britannique soutient donc que le devoir des gouvernements neutres, en ce qui concerne les navires belligérants, est limité aux navires de guerre proprement dits, et qu'en conséquence, un gouvernement neutre n'a pas le droit d'interner des navires de propriété britannique armés seulement pour leur défense ni d'exiger d'eux qu'ils débarquent leurs canons avant de prendre la mer. »

Ce à quoi le Chili répondait le 7 juillet 1915 en déclarant qu'il avait déjà admis des navires auxiliaires d'une flotte à titre temporaire qui avaient ensuite repris leur caractère de navire de commerce et qu'en conséquence... « Les ports chiliens recevront les navires marchands armés pour leur défense, lorsque

les gouvernements respectifs communiqueront préalablement au nôtre le nom du navire... et quand l'itinéraire, etc., démontreront qu'il s'agit en effet d'un navire de commerce qui n'est pas destiné à exécuter des actes hostiles ni à coopérer à des opérations de guerre des flottes ennemies.

« Si un navire marchand arrive armé sans cet avis préalable du gouvernement, il sera considéré et traité comme suspect. Si, violant leurs déclarations, ces navires se livraient à des opérations de guerre contre d'autres navires marchands sans défense, ils seraient alors considérés et traités comme pirates, puisque le gouvernement du pays sous le pavillon duquel ils naviguent aurait déclaré formellement leur caractère exclusivement commercial, en ne les incorporant pas à sa flotte de guerre ».

En dehors de l'Allemagne, une seule nation se montra hostile au système d'admission généralement reconnu, ce fut la Hollande.

Partagée, en effet, entre ses sympathies et ses intérêts économiques et géographiquement très mal placée par suite de sa proximité des terrains d'opérations militaires, ce pays eut pendant la guerre, la conduite et les principes les plus stricts quant à sa neutralité. C'est par excellence le type de l'état qui n'a qu'un souci, celui de ne se laisser à aucun prix entraîner dans le conflit. Une seule méthode pouvait lui éviter tout reproche : s'en tenir à la plus extrême rigueur et n'admettre aucune violation de sa neutralité par l'un ou l'autre des belligérants.

Ceci explique pourquoi la Hollande crut bon d'adopter des mesures intransigeantes, non seulement quant

au droit ancien, mais encore sur des questions qui jusqu'alors avaient paru ne présenter aucun risque pour la neutralité d'un pays. C'est ainsi que l'attitude des Pays-Bas devait les amener dès le début à faire des réserves sur les théories anglaises de l'admission en eaux neutres des navires de commerce armés pour leur défense.

En 1916 notamment, devant le système de blocus, la presse allemande s'était élevée avec une rare violence contre l'attitude hollandaise et la *Gazette Populaire de Cologne* avait même déclaré : « ... Les mesures de défense des puissances centrales ne peuvent pas s'arrêter devant une neutralité qui ne sert que leur adversaire dans son blocus de famine. »

Aussi en Hollande l'inquiétude était-elle grande, car des rassemblements de troupes étaient signalés sur la frontière allemande. Était-ce dans le dessein d'envahir les Pays-Bas pour en faire une base d'opérations navales contre l'Angleterre ? L'Allemagne rassura sa voisine, mais l'alerte avait été durement sentie en Hollande. C'est alors qu'éclata l'affaire du *Princess-Malitta*, navire de commerce anglais allant à Rotterdam et armé défensivement d'un canon placé à l'arrière.

La déclaration de neutralité hollandaise, au début de la guerre, avait précisé qu'elle refusait le passage dans ses eaux juridictionnelles à tout bâtiment de guerre. Et quand les Allemands publièrent leurs premières protestations, la Hollande adopta leur point de vue.

Aussi les autorités firent-elles savoir qu'elles ne pouvaient pas admettre dans leurs ports des navires

armés et le *Princess-Malitta* fut obligé de jeter son canon à la mer, tout en le repérant à l'aide d'une bouée.

L'attitude hollandaise, fort correcte, fut cependant violemment critiquée par l'Allemagne qui reprocha aux autorités hollandaises de ne pas avoir sur-le-champ interné ce navire et réclama en guise de compensation pour cette soi-disant injustice la libération du sous-marin allemand qui s'était échoué sur la côte néerlandaise et qui avait été interné.

Le ministre d'Allemagne à La Haye ajouta : « La Chancellerie impériale ne saurait oublier que la Hollande et l'Espagne avaient été les deux seules puissances de l'Europe à refuser de s'associer aux démarches faites au mois de décembre en faveur de la paix et que le gouvernement de la Reine en n'interdisant pas à sa marine marchande d'entretenir des relations avec l'Angleterre contribuait sciemment à la prolongation de la guerre » (1).

La Hollande demeura cependant fidèle à ses principes, lesquels étaient conformes à la XIII^e Convention.

De leur côté, les Etats-Unis furent amenés à préciser leurs points de vue lorsque la guerre sous-marine commença. Ils tentèrent d'abord une conciliation, touchant la question de la résistance du navire de commerce au sous-marin. Dans une note secrète aux gouvernements alliés, en date du 18 janvier 1916, le Secrétaire d'Etat Lansing demanda si, du fait même

(1) La Hollande avait, en 1917, 400.000 tonnes de navires marchands qu'elle ne laissait pas sortir de peur de violer sa neutralité et qui furent réquisitionnés par voie d'angarie (le 20 mars 1918).

qu'il est capable d'agir avec efficacité contre le sous-marin, le navire marchand armé ne perd pas sa qualité de propriété privée et n'est pas assimilable à un croiseur auxiliaire ?

Cette suggestion avait pour but d'amener les Allemands à renoncer à torpiller sans avis préalable ni évacuation et les Alliés à ne pas armer les vaisseaux marchands.

Les Allemands répondirent le 10 février aux suggestions américaines et les Alliés en firent autant, déclarant qu'ils ne désarmeraient que si leurs adversaires s'engageaient à cesser toute agression.

Le mémorandum américain du 25 mars 1916 fournit un juste raisonnement quant à l'appréciation du caractère du navire marchand armé.

L'attitude des Etats-Unis était fondée sur des raisons de fait particulièrement solides. Aussi cette solution fut-elle généralement adoptée, sauf par la Hollande, laquelle ne se départit jamais de sa sévérité. L'assimilation aux navires de guerre était basée sur le fait que la résistance à un croiseur ennemi est un acte de guerre comme un autre, donc susceptible de violer sa neutralité.

Mémorandum américain du 25 mars 1916

1^{er} cas : Navire marchand armé entrant dans un port neutre.

Il est nécessaire pour un gouvernement neutre de définir le statut d'un navire marchand armé, de neutralité belligérante qui entre dans la zone soumise à sa juridiction afin que ce gouvernement puisse évi-

ter d'encourir la responsabilité de la perte des vies et de la destruction de biens qui pourraient résulter de son acquiescement à permettre que ses ports soient utilisés comme base d'opérations hostiles par des navires de guerre belligérants.

Si le navire est porteur d'une lettre de marque ou d'ordres délivrés par un gouvernement belligérant et lui enjoignant, sous menace de pénalité, de se livrer à des opérations agressives, ou s'il est prouvé d'une manière concluante que ce navire s'est livré à de semblables opérations, on devra le considérer et le traiter comme un navire de guerre.

Si la preuve suffisante fait défaut, un gouvernement neutre peut, pour se garder du reproche de n'avoir pas défendu sa neutralité, raisonnablement déduire des faits le statut d'un navire marchand armé qui fréquente ses eaux.

Il n'existe pas de règles établies du Droit International en ce qui concerne la suffisance de la preuve, permettant d'établir une semblable présomption.

Il s'ensuit qu'un gouvernement neutre doit être juge lui-même de la suffisance de la preuve dont il a besoin pour définir le caractère du navire. Pour la conduite de ses officiers de port et autres autorités, un gouvernement neutre peut donc énoncer un certain critérium de preuves, mais ce critérium de preuves peut être changé à n'importe quel moment de la guerre étant donné que la détermination du statut d'un navire marchand armé dans les eaux neutres peut affecter la responsabilité d'un gouvernement neutre.

Répercussion du statut des navires marchands armés sur les relations des belligérants et des neutres, lorsque lesdits navires sont dans les ports neutres.

a) Il semble être une règle établie du Droit International que les navires de guerre d'un belligérant peuvent entrer dans les ports neutres et y accepter une hospitalité limitée, à la condition qu'ils quittent les lieux en principe dans les 24 heures qui suivent leur arrivée.

b) Les navires de guerre d'un belligérant peuvent entrer dans un port neutre pour se ravitailler en combustibles une fois en trois mois.

c) Comme moyen de faire respecter ces règlements, un neutre a le droit de prononcer l'internement, avec les officiers et l'équipage et pour le restant de la guerre, des navires qui manqueraient de s'y conformer.

d) Les navires marchands de nationalité belligérante, armés seulement dans le dessein de se protéger contre l'ennemi, ont le droit d'entrer dans les ports neutres et d'en sortir sans qu'il soit fait obstacle au trafic légitime auquel ils se livrent.

e) Les navires marchands armés, de nationalité belligérante, porteurs de lettres de marque ou d'ordres de leur gouvernement leur enjoignant, sous menace de répression, d'utiliser leur armement dans un but agressif ou les navires de commerce qui, sans lettres de marque, ou des ordres susdits, ont employé leur armement dans un but agressif n'ont pas droit à la même hospitalité dans les ports neutres que les navires marchands pacifiques ».

Il nous reste maintenant à apprécier au point de

vue juridique les principes des différents nations. C'est là chose peu aisée. Car chacun des adversaires manifestait en cette matière un certain mépris des règles du Droit International Public.

D'autre part les belligérants se trouvaient placés dans un cercle vicieux, chacun ne voulant céder qu'après l'autre. Or l'armement des navires de commerce est difficile à apprécier, surtout pour le neutre lorsque les navires entrent pour la première fois dans ses ports.

Il y a d'abord une question préalable à trancher : l'armement d'un navire marchand uniquement défensif, est-il licite ou non ? En temps de paix, n'importe quel bateau peut porter des canons, mais en a-t-il le droit en temps de guerre ? Surtout si le personnel de l'artillerie de bord appartient à la Marine nationale comme c'était le cas ?

Or, l'Institut (1) à défaut de convention prévoyant le cas, admet que les navires de commerce peuvent être armés pour leur défense. Mais il ne dit pas si de tels navires deviennent belligérants. Il semble même que non puisque la transformation « officielle » est réglée spécialement par la VII^e Convention de 1907.

Quel sera le critère permettant à un état neutre d'apprécier et de déterminer exactement la qualité du navire qui se présentera dans ses ports, sans avoir de caractères distinctifs tels que commission, pavillon de guerre, etc. ? A quel moment sa responsabilité sera-t-elle dégagée ?

Le mémorandum américain répondait très logique-

(1) *Manuel d'Oxford*, 1913, art. 12.

ment que le gouvernement neutre devait se baser sur les faits, qu'il était juge du statut du bâtiment, et qu'il était libre de fixer lui-même le critère d'après lequel il se guiderait. Mais ce point de vue pouvait changer suivant les conditions de la guerre. Les Etats-Unis, par exemple, étaient beaucoup plus rigoureux en 1914 qu'en 1916, lors de la guerre sous-marine au commerce.

D'autre part, quels seront ces faits ? l'armement du navire ? On a prétendu que les pièces de retraite étaient défensives, celles de l'avant et des côtés offensives, car pour des raisons stratégiques, la meilleure défense du navire marchand est la fuite et la présentation de son arrière à l'ennemi, l'expérience l'a amplement démontré. Mais si la disposition du navire ne permet pas l'installation des pièces arrières faut-il lui nier le caractère défensif de son armement parce que celui-ci sera latéral ?

Faut-il s'attacher au calibre et à la puissance de feu ? C'est très délicat, car à notre connaissance, bien des croiseurs auxiliaires portèrent un armement inférieur à celui de certains navires marchands. Des croiseurs allemands transformèrent souvent quelques-unes de leurs prises en croiseurs auxiliaires, par la simple adjonction d'une ou deux pièces de très faible calibre (52 ^m/_m). La puissance de l'armement ne peut donc être prise en considération.

On peut encore s'attacher à la conduite antérieure du navire ? soit, mais celui-ci après une navigation paisible peut se transformer soudain en croiseur auxiliaire.

On comprend donc fort bien que dans le doute

certaines pays aient exigé le désarmement intégral de tout navire qui voulait entrer dans leurs ports. Cette conduite peut être jugée très sévère, mais quand on sait les conditions dans lesquelles se livrait la guerre de 1914, on ne peut guère protester. L'état imprécis du droit international permet donc de suivre plusieurs règles de conduite.

a) Ou agir comme nous venons de l'exposer et comme le fit la Hollande.

b) Ou admettre indistinctement tout navire de commerce armé mais n'ayant pas de commission et ne faisant pas partie de la flotte de guerre de l'un ou l'autre des belligérants ; cette solution fait toutefois courir des risques à l'état neutre.

c) Ou laisser le neutre apprécier librement s'il peut ou non accorder l'admission. Mais alors il engagera sa responsabilité, et on sait combien délicat est le choix d'un critérium.

d) Ou admettre les navires de commerce armés après avoir pris les précautions nécessaires. C'est le système qu'employa par exemple le Chili, et auquel nous avons fait allusion quelques pages plus haut.

Il serait certainement plus catégorique, d'exiger le désarmement de tout navire de commerce et de ne pas admettre le principe d'un armement quelconque. Il existe des navires de guerre, à destination militaire, et à caractère déterminé. Pourquoi ne pas leur laisser ce rôle et pourquoi créer une catégorie de navires que l'on a peine à classer d'un côté ou d'un autre ?

Jusqu'en 1917, la France n'a pas voulu armer ses navires marchands, et il est malheureux qu'elle y ait

été contrainte par un abus des attaques sous-marines.

Un navire marchand armé diffère peu, trop peu d'un « man-of-war » et le caractère purement défensif de son armement est trop difficile à apprécier. D'autre part, il est difficile d'obliger le capitaine d'un navire marchand à résister à la tentation d'engager le combat, s'il croit pouvoir surprendre l'ennemi, à l'épéron ou au canon.

Si l'adversaire est un croiseur fortement armé, la résistance est inutile et dangereuse, l'attitude combative est donc à condamner. Mais à ce moment, nous abordons le problème général de l'armement des navires de commerce, ce qui déborderait du cadre de notre étude.

Disons donc en résumé que les nombreuses incertitudes du droit en la matière, et l'opposition violente des adversaires, leurs agissements arbitraires, ne peuvent que rendre le neutre excessivement méfiant et prudent.

A défaut de la solution hollandaise de l'intransigeance absolue, mais difficilement applicable (l'expérience en fut faite), il serait à souhaiter que l'on adoptât en droit la solution chilienne dont nous avons déjà parlé.

De même que pour la limitation des eaux territoriales, il est délicat de s'en rapporter au libre arbitre du neutre. Mais il suffit, pour que celui-ci soit dégagé de sa responsabilité, que chaque navire ait été signalé individuellement et que l'Etat belligérant auquel il appartient ait donné des renseignements et des garanties suffisantes.

§ 3. — *De la guerre aérienne et du respect
du territoire maritime neutre*

La guerre aérienne, par suite du développement qu'elle prit au cours du conflit mondial de 1914-1918, donna naissance à quelques problèmes de Droit International.

La question initiale était de déterminer le statut juridique des aéronefs. Or, à la veille de 1914, il n'existait aucune législation internationale. Si l'Institut avait examiné le problème en 1911, il avait évité toute décision et s'était borné à une appréciation générale et quelque peu vague. Les juristes étaient fort hésitants. Pour les uns (Mérignhac, Roland), la guerre aérienne n'avait pas de statut propre. Elle dépendait de la guerre terrestre ou de la guerre maritime, suivant la nature des opérations. Suivant l'expression de M. Fauchille, « elle était un accessoire devant suivre le principal ». Ce système présentait le grave défaut de faire varier les règles et les principes que l'aéronef était rattaché à une formation terrestre ou maritime. Pour d'autres, il paraissait préférable de doter la guerre aérienne de règles propres, empruntées aux deux autres genres d'opérations.

En application de la première théorie, il faudrait accorder aux aéronefs maritimes le statut des navires. L'Allemagne se rallia à ce principe et voulut faire tomber les hydravions sous le régime 8 et 14 de la XIII^e Convention de La Haye (Note du 20 août 1914 à la Hollande et du 19 janvier 1915 aux Etats-Unis). Mais ni l'un ni l'autre de ces deux Etats ne l'admi-

rent, et la Hollande reconnut aux hydravions un caractère spécial (1).

Au sujet de ces appareils deux questions se posent, l'une touchant au droit des neutres sur leur territoire maritime, l'autre touchant plus spécialement l'application des conventions internationales et du droit de la guerre maritime.

La solution du plus important problème, celui du survol de la mer territoriale, dépend de principes analogues à ceux qui régissent la souveraineté de l'Etat sur la zone de mer qui baigne ses côtes. Ces derniers ayant été admis et reconnus, il en est actuellement de même quant au droit pour l'Etat neutre d'interdire au-dessus de son territoire l'accomplissement de tout acte d'hostilité. Il y a là une question non seulement de souveraineté, mais de simple sécurité. Aussi doctrine et pratique se sont-elles accordées pour donner aux neutres pleins pouvoirs de prohiber tout acte hostile dans la portion d'atmosphère qui se trouve au-dessus de leur territoire.

Mais en sera-t-il de même pour le simple passage, principalement au-dessus des eaux territoriales. Plusieurs systèmes ont été proposés. Le premier, défendu par M. Fauchille, se base sur le fait que le passage des aéronefs se rapproche beaucoup du passage des navires. Or, celui-ci n'est pas prohibé en temps de paix et même en temps de guerre ne constitue pas, sauf dispositions contraires, une offense à la neutralité. Les neutres n'auront du reste pas toute liberté

(1) Il s'agissait de l'envoi d'hydravions par un pays neutre. L'Allemagne soutenait que pareil acte était contraire aux règles de la XIII^e Convention.

pour refuser ou accorder le droit de circulation, car ils devront s'inspirer de l'obligation d'impartialité, qui est un des principes essentiels régissant l'attitude des nations neutres.

D'autres auteurs, au contraire, reconnaissent à l'Etat un droit de souveraineté absolue. Le droit de passage sera donc totalement repoussé par eux (Mérignhac : *Traité de droit public international* ; Rolland : *Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914 et le Droit des Gens*, R. D. I. P., t. XXIII, p. 578 ; Bellenger : *La guerre aérienne*).

C'est également la thèse de l'Institut Américain de Droit International (projet de 1917 sur la neutralité maritime). Ces auteurs font observer que le simple passage n'est pas inoffensif, car il permet de provoquer ou d'éviter l'adversaire et qu'il y a là un cas fort net d'assistance hostile. Les neutres auraient donc le devoir d'empêcher les aéronefs militaires de survoler leurs territoires.

Enfin, une solution intermédiaire fait une distinction entre le survol d'une zone terrestre et celui d'une zone maritime en interdisant le premier et en laissant aux neutres la faculté de le faire pour le second.

Ces théories, malgré leurs divergences apparentes, sont au fond assez semblables, surtout dans leur application, car elles permettent toutes de conclure à l'interdiction du survol des eaux territoriales.

Pour les unes, la prohibition est formelle, pour les autres elle n'est que facultative. Mais il est vraisemblable que chaque Etat neutre se hâtera de la formuler. C'est ce qui eut lieu dans la pratique et les grandes Puissances s'inclinèrent avec plus de facilité

encore que devant les prescriptions touchant le passage dans les eaux territoriales neutres. Les Neutres interdirent du reste le survol de l'un et l'autre domaine et ne firent pas de distinction. Et les belligérants se conformèrent à leurs volontés. « Tous les éléments d'une coutume furent ici réunis, dit Rolland, la pratique, une solution doctrinale conforme, l'adhésion de l'opinion ».

Les solutions données au cours de la guerre le prouvent clairement. Les Pays-Bas (arrêté royal du 3 août 1914) interdirent le passage des frontières du pays par tout aviateur étranger. Et à plusieurs reprises ils tirèrent sur des avions ou des dirigeables allemands, car ceux-ci commirent de nombreuses infractions. Ainsi, le 1^{er} février 1916, le Zeppelin L-19 (1) fut canonné alors qu'il survolait l'île d'Ameland. Ce qui provoqua, dans ce cas exceptionnel, une protestation de l'Allemagne qui se plaignit :

1° De ce que le feu avait été ouvert sans avertissement.

2° De ce qu'il était visible que le dirigeable agissait sous l'empire d'une force majeure (avarie-tempête).

Des faits analogues se produisirent dans les eaux danoises et scandinaves. Et on signala même le cas de deux hydravions allemands qui, le 7 août 1917, essayèrent à coup de bombes et de mitrailleuses, de

(1) Ce Zeppelin tomba dans la mer du Nord, en vue d'un chalutier anglais, mais celui-ci n'osa pas recueillir les 30 hommes de l'équipage allemand de peur d'être assailli et dérouté sur l'Allemagne, par suite de sa faiblesse et de son manque d'armement.

capturer un navire belge qui circulait dans les eaux néerlandaises.

En plus du problème du passage que semble avoir tranché la pratique dans le sens de la souveraineté absolue de l'Etat, se posa également la question du sort réservé aux engins aériens qui amérissent ou tombent dans les eaux neutres. Deux systèmes sont en présence. Le premier, soutenu par MM. Fauchille, Bellenger, etc..., tend à soumettre les aéronefs au régime de la XIII^e Convention. Suivant ces principes, le séjour serait limité à 24 heures, sauf avaries ou état de l'atmosphère.

La réglementation touchant l'ordre des délais obligatoires, les restrictions nécessaires pour éviter tout accroissement de l'armement, la détermination des quantités de vivres ou de combustibles, toutes ces dispositions seraient applicables aux aéronefs des belligérants.

Le second système s'inspire des lois de la guerre terrestre et exige l'internement de l'équipage et la séquestration des appareils et du matériel (Mérignhac, Catellani, Le Moyne).

Cette deuxième solution paraît conforme à l'esprit de la guerre moderne, lequel tend à restreindre le plus possible l'aide accordée aux belligérants. Si l'on faisait abstraction des contingences d'ordre matériel, il n'y aurait pas de motif permettant d'interdire l'assimilation de l'avion et du navire. Mais en pratique, la ressemblance est moins frappante et le fait de restituer un appareil à l'Etat propriétaire semble moins naturel que de laisser repartir le navire qui a séjourné quelques heures dans un port neutre. Certes, dans un

cas comme dans l'autre, les idées d'assistance, de charité, de solidarité humaine, ont leur importance mais, si les lois de la guerre maritime ont pu se distinguer de bonne heure des lois de la guerre terrestre, il n'en est pas de même des règles de la guerre aérienne. Il y a trop peu de différence entre l'amérissage et l'atterrissage pour que chacun de ces actes soit l'objet d'une réglementation spéciale.

De par sa nature, ses conditions et ses exigences, le droit de la guerre aérienne dépend plutôt des lois de la guerre terrestre, et ce fut du reste la solution généralement adoptée durant la grande guerre.

Quand des aviateurs ont amerri, volontairement ou accidentellement dans les eaux du Danemark, ce gouvernement les a internés et a saisi leur appareil (tel fut le sort des aviateurs tombés près de l'île de Fanø).

La Norvège, au contraire, décida de soumettre les aviateurs aux règles concernant les naufragés du navire de guerre belligérant, et remit ainsi en liberté l'équipage du L-20, tombé le 5 mars 1916 dans ses eaux territoriales.

De son côté, le gouvernement hollandais s'inspira des X^e et XIII^e Conventions de La Haye quant aux aviateurs recueillis par des bâtiments hollandais. Les naufragés furent internés ou libérés suivant qu'ils avaient été recueillis par des vaisseaux de guerre ou des navires marchands.

En août 1914 fut interné un hydravion allemand qui avait amerri en pleine mer par suite d'avaries et que les courants avaient poussé sur la côte hollandaise.

En conclusion, on assiste à un rapprochement très étroit des usages de la guerre terrestre et de la guerre aérienne et les aviateurs sont finalement assimilés à des soldats belligérants pénétrant en territoire neutre. Il y a là une solution peut-être un peu sévère, mais qui a l'avantage de présenter plus de garanties pour les neutres et de restreindre quelque peu l'emploi des armes aériennes.

Par suite des circonstances actuelles, le problème est plus que jamais d'importance, et il serait souhaitable de voir codifier la guerre aérienne comme le furent les guerres maritimes et terrestres.

CONCLUSION

L'expérience de la grande guerre n'est malheureusement pas des plus encourageantes. On se demande non sans quelque inquiétude si le Droit International ne sert pas souvent les intérêts secrets ou avoués de quelque puissance dont la force oriente la loi plus qu'elle ne s'y soumet.

Les problèmes nouveaux qui se sont posés ont reçu une solution souvent peu en accord avec les règles et les principes antérieurs au conflit. Une guerre commencée par l'invasion de la Belgique, cette effroyable violation du droit des gens, devait inévitablement être l'occasion de nombreuses infractions à la morale internationale. L'extension abusive de la notion de contrebande de guerre est un exemple des vexations imposées d'autre part aux Neutres. Les mesures prises à la fin de la guerre par les alliés vis-à-vis des Etats Scandinaves peuvent, en droit, être l'objet de nombreuses critiques.

Toutefois, l'état de nécessité peut excuser partiellement ces abus, et l'usage que l'Allemagne fit de ses sous-marins explique la sévérité des dispositions prises pour la répression de la guerre au commerce.

De cette longue lutte, les Puissances, tant neutres que belligérantes, mais surtout les premières, sont sorties avec l'idée bien arrêtée de restreindre désormais au minimum les facilités accordées aux navires des nations en guerre.

Pour cela, elles augmentent leur intransigeance en matière de souveraineté sur les eaux territoriales.

Toutes les dispositions prises après la guerre, toutes les conventions conclues tendent vers ce but, bien qu'en aucun cas les Conférences n'aient voulu se placer dans l'hypothèse d'un conflit.

Tel est l'esprit qui anima les derniers accords tendant à préciser la limite des eaux territoriales. Le sentiment de la souveraineté nationale l'emporte donc. Souhaitons qu'il soit assez puissant pour imposer le respect non seulement de la neutralité, mais encore de l'existence même des Nations.

Vu : *Le Doyen*,
H. NEZARD.

Vu : *Le Président de Thèse*,
P. LAMPUE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur,
L. MAIGRON.

Caen, le 24 Avril 1933.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- AZUNI. — *Droit Maritime de l'Europe*, Paris, 1805.
- BIUNTSCHILI. — *Droit International Codifié*, Paris, 1886.
- BONFILS-FAUCHILLE. — *Manuel de Droit International Public*, 8^e édition.
- CALVO. — *Le Droit International théorique et pratique*, 4^e édition, t. II, IV, V.
- CÁLEB CUSHING. — *Le Traité de Washington*, Paris, 1874.
- CUSSY (DE). — *Phases et causes célèbres du Droit Maritime*, Leipzig, 1856.
- BYNKERSHOECK. — *Questiones Juris Publici*, 1737.
- CAUCHY. — *Le Droit Maritime International considéré dans ses rapports avec la civilisation*.
- DESPAGNET. — *Cours de Droit International Public*, 1905.
- DUPUIS. — *Le Droit de la guerre maritime et les doctrines anglaises*, 1899.
- Le Droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, 1911.
- FIGORE. — *Nouveau Droit International Public*, Paris, 1885.
- Le Droit International codifié*, 1891 (Trad. CHRÉTIEN).

- FUNCK-BRENTANO et SOREL. — *Précis du droit des gens*, Paris, 1887, 2^e édition.
- GALIANI. — *De dovere di principi neutrali*, Naples, 1785.
- GESSNER. — *Le droit des Neutres sur mer* (Trad.), 1865.
- GROTIUS. — *De Jure Belle ac Pacis* (1625) Trad. PRADIER-FODÉRÉ.
- HAUTEFEUILLES. — *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, 1886.
- KLEEN. — *Lois et usages de la neutralité*, Paris, 1898.
- LAWRENCE. — *War and neutrality in far East*, 1904.
- LORIMER. — *Principes de Droit International*.
- MARTENS (DE). — *La paix et la guerre*.
- MARTENS (G.-F. DE). — *Précis du droit des gens*, 1864.
- MARTIN (H.). — *Laws of maritime Warfare*.
- MÉRIGNHAC. — *Traité de Droit International Public*, 1905.
- NYS. — *Le Droit International, les principes, les théories, les faits*.
- OPPENHEIM. — *International Law*.
- RÔLIN (A.). — *Le droit moderne de la guerre*, Bruxelles, 1921.
- REDSLOB. — *Histoire des grands principes du Droit des Gens*, t. III, 1921.
- STRUPP (K.). — *Eléments de Droit International Public*.
- TEETA. — *Le Droit International maritime* (Trad.) 1896.
- TRAVER-TWISS. — *Laws of nations*, 1875.
- VATTEL. — *Le Droit des Gens*.
- WHEATON. — *Eléments de Droit International*.

OUVRAGES SPECIAUX ET THESES

- ALVAREZ. — *La Grande Guerre et la Neutralité du Chili*, 1915.

- CARRÉ (Lt). — *Les incidents de neutralité durant la guerre russo-japonaise*, 1905.
- DONKER-CURTIUS. — *Des navires belligérants dans les eaux neutres* (Thèse, Bordeaux, 1907).
- GABORIT. — *Questions de neutralité soulevées par la guerre russo-japonaise* (Thèse, Paris, 1906).
- LAURENS (Ct). — *Les Neutres et la guerre navale* (sous presse).
- MARTIN (F.). — *Essais sur les droits et devoirs d'une nation neutre à l'égard des navires d'une nation belligérante* (Thèse, Dijon, 1912).
- Actes et Documents de la II^e Conférence Internationale de la Paix.*

REVUES ET PERIODIQUES

- Annuaire de l'Institut de Droit International, 1898, t. XVII.
- Revue de Droit international et de Législation comparée, 1905, t. VII.
- American Journal, 1908, p. 507. « *The Hague Convention respecting the rights and duties of Neutral Powers in Naval War*, by HYDE.
- Grotius Society : 1917, p. 93. *De la Belligérance et ses rapports avec la Neutralité.*
- Revue Générale de Droit International Public, 1913, p. 596. *Les origines de l'Asile maritime en temps de guerre*, PÉPY.
-

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION. — LA NEUTRALITÉ. — LA MER TERRITORIALE	9
CHAPITRE PREMIER. — ORIGINE ET HISTORIQUE DE LA RÉGLEMENTATION.	25
SECTION I. — <i>Jusqu'à la guerre de Sécession</i>	25
§ 1 ^{er} . — Des premiers accords à la ligue de neutralité de 1780.....	25
§ 2. — Des guerres révolutionnaires à la veille de la déclaration de Paris.....	45
§ 3. — La guerre de 1856 et la déclaration de Paris	57
SECTION II. — <i>De la guerre de Sécession à la Conférence de 1907</i>	58
Introduction	58
§ 1 ^{er} . — La guerre de Sécession et les Règles de Washington	60

§ 2. — La doctrine et la question de l'asile.	75
§ 3. — La guerre russo-japonaise et le droit positif	90
1. — Hostilités en eaux neutres.....	91
2. — Asile	95
3. — Séjour	98
4. — Charbonnage	102
CONCLUSION.— Les préliminaires de la II ^e Conférence de la Paix	107
CHAPITRE II. — LA XIII ^e CONVENTION DE LA HAYE.	
INTRODUCTION.	118
SECTION I. — <i>Principes reconnus comme non contraires à la neutralité</i>	121
§ unique. — Le passage ; l'emploi des pilotes.	121
SECTION II. — <i>Prohibitions formelles</i>	124
§ 1 ^{er} . — 1 ^o Actes d'hostilité	124
2 ^o Utilisation des eaux territoriales neutres comme bases d'opérations navales	127
3 ^o L'article 8 et l'application des Règles de Washington.....	130
§ 2. — L'article 18	137
SECTION III. — <i>Dispositions ayant une valeur relative</i>	143

Généralités	143
§ 1 ^{er} . — L'admission dans les eaux et ports neutres	144
1° Principes	144
2° Nombre de navires admis.....	149
3° Durée du séjour	151
4° Ordre des départs	156
§ 2. — Limitations apportées aux agisse- ments des belligérans admis dans les eaux et ports neutres	162
1° Réparations	162
2° Ravitaillement en combustible....	167
§ 3. — Régime des prises	175
SECTION IV. — <i>Les sanctions</i>	184
CONCLUSION	190
CHAPITRE III. — LE DROIT POSITIF ET LA GUERRE DE 1914-1918	192
SECTION I. — <i>Le droit antérieur</i>	192
§ 1 ^{er} . — Applications	192
1° Asile et séjour	192
2° Charbonnage	197
3° Admission des prises.....	201
4° Emploi de la télégraphie.....	203
5° Sort des blessés, naufragés, pri- sonniers	204
§ 2. — Infractions	208

1° Hostilités	208
2° Utilisation des prises comme al- lèges	212
3° Questions diverses	214
SECTION II. — <i>Les problèmes nouveaux. — Les</i>	
<i>navires de commerce armés</i>	215
§ 1 ^{er} . — Le sous-marin. — Passage. — Séjour et asile en eaux neutres.....	215
§ 2. — L'armement des navires de commerce.	235
§ 3. — Problèmes posés par la guerre aérienne	252
CONCLUSION	259
BIBLIOGRAPHIE	261

